

La Costituzione italiana delle minoranze linguistiche tra principi consolidati, riforme mancate e prossime sfide

Valeria Piergigli

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena

Email: valeria.piergigli@unisi.it

The Italian Constitution of linguistic minorities among established principles, failed reforms and forthcoming challenges

ABSTRACT The article deals with the protection of linguistic minorities in the Italian legal system, taking into consideration the legislative developments as well as the jurisprudence of the Constitutional Court. After an historical introduction, the article is focused on the constitutional provisions and on the asymmetric protection established, at least until 1999, for the recognized linguistic and “superprotected” minorities, on the one hand, and for the unrecognized linguistic minorities that were practically ignored by the legislature, on the other hand. General law no. 482/1999 implementing art. 6 Const. lists all the historical linguistic minorities to be protected and provides for a catalogue of linguistic rights. In recent years, the Constitutional Court ruled on the constitutional legitimacy of some regional laws in relation with law no. 482/1999; the Court confirmed its restrictive approach towards the regional autonomy, but at the same time it seems that, according to the Court, in the near future, the state legislature can extend protection to other subjects, different from the members of the historical linguistic minorities. Finally, the issue of minority protection is considered in the light of the challenges imposed by migration flows as well as by internationalization.

KEYWORDS Italian legal system; historical linguistic minorities; new minorities; minority languages; constitutional case-law; linguistic rights; regional powers.

SOMMARIO Il saggio ha ad oggetto il tema della protezione delle minoranze linguistiche nell'ordinamento italiano, alla luce dell'evoluzione normativa e della giurisprudenza costituzionale. Premessi alcuni cenni storici, il contributo si concentra sulla disciplina costituzionale e sul regime di tutela asimmetrica accordato, almeno fino al 1999, alle minoranze linguistiche riconosciute e “superprotette”, da un lato, e a quelle non riconosciute e praticamente ignorate dal legislatore statale, dall'altro lato. La legge 482/1999 ha dato attuazione all'art. 6 Cost.,

Manoscritto ricevuto il 09/01/2017; accettato il 09/03/2017.

elencando le minoranze linguistiche storiche meritevoli di protezione ed individuando una serie di diritti linguistici. La legge 482/1999 è pervenuta in diverse occasioni al vaglio della Corte costituzionale, che ha confermato l'approccio restrittivo per l'autonomia regionale, ma al tempo stesso ha lasciato intendere la possibilità per il legislatore statale di estendere in futuro norme di tutela linguistica a soggetti diversi dalle minoranze linguistiche storiche. In sede conclusiva, il tema della tutela minoritaria viene inquadrato nel più ampio contesto delle sfide imposte dai crescenti flussi migratori e dalle esigenze della internazionalizzazione.

PAROLE CHIAVE ordinamento italiano; minoranze linguistiche storiche; nuove minoranze; lingue minoritarie; giurisprudenza costituzionale; diritti linguistici; poteri regionali.

1. Introduzione

La Costituzione italiana appartiene al ciclo delle Carte costituzionali del secondo dopoguerra: ispirata ai valori liberali della democrazia e del pluralismo in tutte le sue accezioni, essa contiene diverse disposizioni che, in maniera esplicita o implicita, fanno riferimento, in termini garantisti e promozionali, alla lingua, oltre che all'appartenenza a comunità linguistiche minoritarie.¹ Si tratta di una conquista legata all'evoluzione della forma di stato e del ruolo dei pubblici poteri in rapporto alla mutata concezione delle esigenze della persona.

Il presente contributo intende soffermarsi sul *modello promozionale* adottato dal costituente nei confronti delle comunità di lingua e cultura diversa da quella italiana² e sulla concreta realizzazione di quel modello, alla luce della legislazione e della giurisprudenza costituzionale. L'obiettivo vuole essere quello di verificarne l'attualità, a quasi settanta anni dall'adozione della legge fondamentale, tanto più che l'esito negativo del recente tentativo di riforma

1. Si vedano, oltre all'art. 6 su cui *amplius* nel testo, l'art. 3, 1° comma (divieto di discriminazioni, tra l'altro, in base alla lingua), l'art. 111, 3° comma (sull'uso della lingua nel processo penale e il diritto all'assistenza di un interprete), l'art. 116, 1° comma (modif. da l. cost. 3/2001) che ha introdotto la denominazione bilingue per identificare le regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la X disp. transitoria e finale (sulla applicazione al Friuli-Venezia Giulia dell'art. 6 Cost. in attesa dell'adozione dello statuto speciale). Quanto alla consistenza dei gruppi minoritari presenti nel territorio italiano, in assenza di rilevazioni ufficiali ad eccezione della popolazione del Trentino-Alto Adige (*infra* nota 13), si stima trattarsi in totale di circa due milioni e mezzo di parlanti.

2. Toniatti, "Minoranze e minoranze protette", 294-295, parla di "*Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale*" (corsivo dell'A.) con riguardo all'approccio al tema delle minoranze linguistiche da parte degli ordinamenti italiano e spagnolo.

costituzionale non ha fatto altro che confermare lo *status quo*, anche con riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche.

Una sintetica ricostruzione dei distinti approcci al tema delle minoranze linguistiche, rispettivamente, in epoca statutaria e durante il regime fascista, farà da sfondo al richiamo ai lavori della c.d. Commissione Forti e dell'Assemblea costituente che condussero, tra il 1945 e il 1947, alla elaborazione della Costituzione e, per quanto qui interessa, dell'art. 6 (§2).

In seguito, ci si soffermerà sulla lenta e parziale attuazione di questo principio fondamentale da parte del parlamento. Il legislatore statale, con il sostegno della Corte costituzionale, ha dato alimento all'ambigua distinzione tra minoranze linguistiche *riconosciute* e *non riconosciute*: le prime coincidenti con le minoranze nazionali delle regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e *superprotette* per ragioni storiche e politiche, le seconde consistenti nelle comunità alloglotte per lo più presenti allo stato diffuso nel territorio nazionale e debolmente tutelate o quasi ignorate dal parlamento (§§3-4).

Si procederà quindi all'analisi della legge 482/1999 sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche, che costituisce la prima misura generale di attuazione dell'art. 6 Cost., dettata a garanzia di tutte le minoranze espressamente enumerate e formalmente riconosciute (§5). La legge ha colmato, non senza margini di ambiguità, un vuoto normativo ed ha offerto opportuna legittimazione alla cospicua produzione legislativa regionale, che nel frattempo era progressivamente intervenuta a protezione dei patrimoni linguistici minoritari (§6).

Proprio sui rapporti tra questa legge generale di principi e alcune leggi regionali sopraggiunte, si è pronunciata, negli anni recenti, la Corte costituzionale. A questo proposito sarà interessante esaminare il contributo del giudice costituzionale non soltanto all'esegesi della legge 482/1999 ed alla sua relazione con l'art. 6 Cost., ma anche all'interpretazione degli spazi di autonomia conferiti alle regioni, ordinarie e speciali, nella disciplina dei diritti linguistici e degli usi pubblici delle lingue regionali e minoritarie (§7).

Un commento critico alla mancata riforma costituzionale del 2016 —che proponeva, tra l'altro, l'introduzione di nuove norme in tema di minoranze linguistiche— metterà in luce la permanenza dell'assetto consolidato, così

come risulta consacrato nei principi costituzionali e sviluppato dalla legislazione finora emanata per la salvaguardia e promozione delle minoranze linguistiche autoctone (§8). Quell'assetto, peraltro, ben si inserisce nel panorama delle misure adottate, dal secondo dopoguerra, dagli organismi internazionali e sovranazionali a tutela delle formazioni sociali minoritarie (§9).

La disamina così condotta consentirà di svolgere alcune riflessioni conclusive sulle sfide che il crescente fenomeno migratorio e la inarrestabile diffusione della lingua inglese pongono sia verso le lingue minoritarie che nei confronti della stessa lingua italiana. In ogni caso, queste sfide non possono —e non devono— offuscare il significato e la portata garantista dell'art. 6, che costituisce uno dei pilastri dello Stato costituzionale democratico e pluralista. Ferma restando questa premessa, può essere opportuna, nel prossimo futuro, una rilettura in senso evolutivo del precetto costituzionale, in grado di offrire tutela anche alle identità minoritarie diverse da quelle autoctone (§10).

2. Le minoranze linguistiche in Italia: dallo Statuto albertino alla Costituzione, passando per il fascismo

Il diretto precedente storico dell'attuale art. 6 Cost. era l'art. 62 dello Statuto albertino del 1848 che riconosceva l'italiano come lingua ufficiale delle Camere, ma consentiva l'impiego del francese nei dibattiti parlamentari ai deputati provenienti da regioni in cui esso fosse utilizzato o in risposta ai medesimi. Ad eccezione di quella previsione, peraltro col tempo caduta in desuetudine, non era riservata alcuna attenzione verso altri idiomi in uso nel territorio del Regno.

Del resto, occorre tenere presente che, in un Paese come l'Italia, in cui sono state la lingua italiana e la tradizione letteraria a favorire il processo di aggregazione politica e non viceversa, il nesso tra lingua e identità nazionale era apparso evidente ancora prima dell'età risorgimentale. Per tale ragione, quando l'unità del Regno si compie nel 1861, l'identificazione di Stato e nazione, cittadinanza e nazionalità, nazione-*demos* e nazione-*ethnos*, finisce per offuscare eventuali appartenenze minoritarie, che pertanto diventano giuridicamente irrilevanti. A ciò si aggiunga che assai scarsa è, all'epoca, la volontà degli stessi appartenenti ai gruppi alloglotti di rivendicare il rispetto di una loro specificità linguistica e culturale, riconoscendosi essi pienamente nello

Stato unitario nazionale italiano, sorto per progressive annessioni attraverso plebisciti popolari.

Dopo la prima guerra mondiale, l'annessione all'Italia del Tirolo meridionale e dell'Istria, con conseguente formazione entro i confini italiani di due consistenti minoranze nazionali rispettivamente di lingua tedesca e slava, determinava un atteggiamento cautamente liberale del governo italiano, in linea con gli obiettivi sottesi alle attività della Società delle Nazioni ed ai trattati delle minoranze, ai cui obblighi peraltro l'Italia non era tenuta in quanto potenza vincitrice.

Come è noto, la politica nazionalistica praticata durante il fascismo determinava una decisa inversione di tendenza, proibendo l'impiego di lingue diverse dall'italiano, per conseguire l'assimilazione forzata dei gruppi minoritari della penisola. Venne prescritto l'impiego esclusivo della lingua italiana negli atti ufficiali, nell'insegnamento, nella toponomastica e venne disposta la restituzione in forma italiana dei cognomi, quando non addirittura dei nomi personali come accaduto agli slavi della Venezia Giulia, e dei predicati nobiliari degli appartenenti alle minoranze (es. R.D.L. 1627/1921, l. 1601/1922). Contestualmente, i blandi propositi dei governi precedenti di riconoscere forme di autonomia legislativa e di tutela linguistica, nei territori ove erano stanziati in percentuale consistente le comunità alloglotte, gradualmente svanirono. Si procedette alla requisizione dei beni delle associazioni culturali, politiche e sportive delle minoranze, all'allontanamento degli insegnanti e dei ministri di culto che erano stati attivi nei luoghi d'insediamento minoritario, al trasferimento delle proprietà terriere di sloveni e croati alle famiglie italiane, fino alla massiccia immigrazione di manodopera italiana in Alto Adige promossa dal governo Mussolini, con l'obiettivo di italianizzare i territori dove ormai l'unica alternativa rimasta alla assimilazione forzata era, per gli appartenenti alla comunità germanofona, quella di emigrare in Austria o in Germania.

Dopo la caduta del fascismo e la conclusione della seconda guerra mondiale, cominciarono ad essere emanati alcuni provvedimenti per la tutela delle minoranze nazionali di confine dell'arco alpino, a testimonianza di una avvertita sensibilità nei loro confronti da parte dello Stato italiano, il quale cercava, in tale modo, di placare le spinte separatiste che si erano manifestate in quelle aree. In particolare, la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (c.d. Commissione Forti), istituita dal Ministero

per la Costituente nell'autunno del 1945, si dedicò allo studio di alcuni profili istituzionali, incluso il tema delle situazioni minoritarie nell'ordinamento italiano. L'organo di studio concluse la propria attività con la presentazione all'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, di una Relazione in tre volumi. Nonostante la scarsa attenzione dei costituenti per le indicazioni fornite, in generale, dai giuristi che avevano fatto parte della Commissione Forti, è indubbio che, quanto meno implicitamente, quelle indicazioni lasciarono traccia nella discussione che avrebbe avuto luogo, di lì a poco, in Assemblea.

Più precisamente, per quanto qui interessa, quello che nella numerazione definitiva sarebbe diventato l'art. 6 fu approvato in Assemblea costituente a conclusione di un animato dibattito che, oltre a collegare il tema alla configurazione della forma di stato, non cancellava la distinzione proposta, qualche mese prima, in seno alla Commissione Forti tra *isole linguistiche* e *minoranze nazionali*, distinzione che tanto, e tanto a lungo, avrebbe resistito e pesato sulla regolamentazione delle situazioni minoritarie in Italia. Alla percezione delle prime come mero fatto folcloristico faceva infatti riscontro l'intenzione di attribuire alle seconde un preciso rilievo sul piano giuridico e politico che si sarebbe tradotta, in effetti, nel conferimento dell'autonomia speciale ad alcune regioni.

Nel dibattito costituente, la norma dell'art. 6 Cost. trae origine dall'articolo aggiuntivo proposto da Codignola (art. 108-*bis*),³ che sarebbe dovuto essere inserito nel Titolo della Costituzione relativo all'ordinamento regionale e avrebbe sostituito l'istituzione delle regioni a statuto speciale di confine, dove erano manifeste le esigenze di tutela delle "minoranze etniche e linguistiche". Su proposta di Tosato, il *plenum* decise infine di includere la disposizione tra i Principi fondamentali della Costituzione e di prevedere contestualmente le regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. In sostanza, finì per prevalere l'opinione in base alla quale la protezione delle situazioni minoritarie non era un problema legato esclusivamente all'autonomia regionale, trattandosi piuttosto di una questione di ordine generale. Per questo motivo, tra l'altro, venne ritirato l'emenda-

3. Secondo l'art. 108-*bis*: "La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato. Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con essa in contrasto".

mento Lussu, che ancora più nettamente aveva suggerito di circoscrivere la tutela minoritaria all'ambito regionale.⁴ Veniva altresì superata l'obiezione di Ruini, presidente della c.d. Commissione dei settantacinque, che era incaricata di redigere il testo della Costituzione; secondo Ruini, l'affermazione del principio di eguaglianza per tutti i cittadini, indipendentemente dalla razza e dalla lingua, avrebbe dovuto rendere pleonastica qualunque ulteriore previsione.

Fu così che, nella seduta del 22 luglio 1947, si giunse all'approvazione dell'art. 6 della Costituzione, il quale recita: "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". La versione definitiva della disposizione aveva espunto l'aggettivo "etniche" che compariva nell'emendamento originario, mantenendo soltanto la formula "minoranze linguistiche". La scelta, non ufficialmente motivata, fu probabilmente suggerita dall'intenzione di valorizzare l'aspetto linguistico-culturale della tutela minoritaria e di attenuare quello politico-nazionale, consentendo al tempo stesso al futuro legislatore la più ampia facoltà di apprezzamento delle situazioni minoritarie presenti nella penisola, nel rispetto dell'unità e integrità territoriale dello Stato.⁵

Quanto al significato da attribuire al termine "Repubblica", con ogni probabilità, nelle intenzioni dei Costituenti si riteneva opportuno attribuire allo Stato la regolamentazione delle minoranze, perché, se si fosse lasciata alle autonomie territoriali la soluzione dei problemi minoritari, specialmente nelle zone di confine, le maggioranze locali avrebbero potuto schiacciare le minoranze e così vanificare il principio stesso della tutela. Una lettura, quella richiamata, che sarebbe stata allargata da parte della giurisprudenza costituzionale, nei decenni successivi, fino a ricomprendere le diverse articolazioni dello Stato-ordinamento, poiché la tutela delle minoranze linguistiche è, più che una materia riservata allo Stato centrale, un principio, una direttiva, una *norma programmatica*. Come tale, quel principio deve orientare non soltanto il legislatore statale, ma in generale tutti i pubblici poteri chiamati —ciascuno in base alle proprie competenze— a darvi attuazione. Infatti, le "apposite norme" di tutela, a cui si riferisce il costituente e come sarà esposto dettagliatamente più avanti, non sono necessariamente ed esclusivamente leggi dello

4. L'emendamento di Lussu all'articolo aggiuntivo proposto da Codignola recitava: "Gli enti autonomi regionali non possono, sotto nessuna forma, limitare il pieno e libero sviluppo delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato".

5. Pizzorusso, "Minoranze etnico-linguistiche", 546.

Stato, bensì anche leggi regionali, oltre che atti delle autorità amministrative, sia statali che territoriali.

Alla luce di quanto finora esposto, può senz'altro affermarsi che l'impostazione del costituente è profondamente lontana sia dall'approccio repressivo fascista, che da quello in apparenza più tollerante dell'esperienza liberale. L'insufficienza avvertita in sede costituente, almeno in relazione alle minoranze demograficamente più cospicue dell'arco alpino, del divieto di discriminazioni per ragioni di lingua e la previsione a carico dei pubblici poteri dell'impegno di predisporre misure specifiche di protezione hanno indotto la più autorevole dottrina a ravvisare nel disposto dell'art. 6 una delle possibili specificazioni dell'art. 3,⁶ nella duplice accezione dell'eguaglianza formale e sostanziale, oltre che il naturale prolungamento del diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21). L'esigenza di affiancare alle misure di *tutela negativa*, fondate sul principio di non discriminazione, appositi strumenti di *tutela positiva*, in grado di realizzare l'eguaglianza sostanziale nei confronti dei membri delle comunità linguistiche minoritarie, appare oggi sottesa alle politiche adottate da numerosi ordinamenti democratici, che riconoscono l'esistenza delle minoranze linguistiche entro i propri confini e scelgono di disciplinare gli usi pubblici delle lingue minoritarie.⁷

Ulteriori disposizioni rubricate tra i Principi fondamentali della Costituzione possono ricongiungersi all'obiettivo della tutela delle minoranze linguistiche e concorrere alla sua attuazione. Così, la previsione dell'art. 6 può essere letta in combinato disposto con la norma che assegna alla Repubblica, una e indivisibile, la promozione e l'attuazione dei principi dell'autonomia locale e del decentramento (art. 5). Infatti, soprattutto in relazione alle comunità linguistiche meno consistenti ovvero disperse sul territorio, gli enti locali —piuttosto che le regioni— appaiono le sedi più congeniali per la realizzazione di una tutela giuridica positiva ed efficace. E ancora, in reazione alla concezione individualistica ottocentesca, che non tollerava o comunque non incoraggiava le manifestazioni del pluralismo sociale, l'art. 6 si collega idealmente al principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni

6. Pizzorusso, "Art. 6", 296 ss.; ibid., "Minoranze etnico-linguistiche", cit., 527 ss.

7. In tema di tutela delle minoranze linguistiche, la letteratura italiana è vastissima. *Ex multis*, cfr.: Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*; Bartole et al., *La tutela giuridica*; Piergigli, *Lingue minoritarie*; Palici di Suni, *Intorno alle minoranze*; Palermo, Woelk, *Diritto costituzionale comparato*.

sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), tra le quali sono sicuramente da annoverare quelle formazioni volontarie che sono le minoranze linguistiche. Infine, un nesso con l'art. 6 è individuabile nella disposizione, anch'essa collocata tra i Principi fondamentali, che attribuisce, di nuovo, alla Repubblica la promozione dello sviluppo della cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9), nel quale rientrano sicuramente i patrimoni linguistici e culturali minoritari.

3. La parziale attuazione, fino al 1999, dell'art. 6 Cost. e il contributo della Corte costituzionale alla distinzione tra minoranze riconosciute e non riconosciute

La diversità di approccio, più sopra rimarcata, tra minoranze etniche e linguistiche dei territori di confine del Nord Italia ed isole linguistiche, pur non trovando riferimento nell'art. 6 Cost., ha avuto un seguito, come accennato, nelle vicende attuative del precetto costituzionale e nel pensiero della Corte costituzionale. Proprio la Corte ha contribuito, con la sua giurisprudenza, alla distinzione tra minoranze linguistiche *riconosciute* e *non riconosciute*, in tale modo offrendo sostegno, per molti anni, all'atteggiamento ambiguo del parlamento: favorevole alle prime e praticamente indifferente verso le seconde. L'adempimento di specifici obblighi internazionali e l'adozione di norme interne di rango costituzionale hanno costituito, nella giurisprudenza costituzionale, le premesse per l'attribuzione dello *status* di minoranza linguistica riconosciuta e, implicitamente, per una classificazione (e discriminazione) dei gruppi linguistici, almeno fino all'attuazione tramite legge generale dell'art. 6 Cost.

È stata principalmente la minoranza slovena della provincia di Trieste a formare oggetto di considerazione da parte del giudice costituzionale, con riguardo all'impiego della lingua slovena davanti all'autorità giudiziaria. A giudizio della Corte, il carattere di minoranza linguistica riconosciuta per gli sloveni di Trieste discendeva dal *Memorandum* di intesa del 1954 —attuato soltanto attraverso misure amministrative e al quale era allegato lo statuto speciale contenente una serie di garanzie per le minoranze etniche italiana e slovena— oltre che da ordini del giorno del governo militare alleato, mai esplicitamente abrogati, da provvedimenti del Commissario generale

del governo italiano per il territorio di Trieste, dal Trattato di Osimo del 1975, da vari atti legislativi statali e regionali. Tutto questo complesso *corpus* normativo ha attribuito alla minoranza slovena di Trieste una serie di diritti attinenti a diversi ambiti della vita civile, sociale e politica.⁸

Nonostante sul tema del riconoscimento delle minoranze linguistiche le occasioni siano state offerte alla Corte, come detto, da controversie concernenti gli appartenenti al gruppo sloveno della provincia di Trieste, sembra di poter applicare, per analogia di presupposti, quelle medesime argomentazioni ai gruppi francofono della Valle d'Aosta e tedesco della provincia di Bolzano. Anzi, l'autonomia speciale conferita a questi territori proprio per ragioni di tutela minoritaria, concorre a rafforzare l'interpretazione estensiva. Anche rispetto alle altre due regioni di confine, infatti, la presenza di fonti privilegiate —statuti regionali speciali che sono leggi costituzionali e, per il Trentino-Alto Adige, accordi internazionali tra il governo italiano e quello austriaco—⁹ sono in grado di offrire, prendendo spunto dalle indicazioni formulate dalla Corte costituzionale con riguardo agli sloveni, la copertura necessaria per il riconoscimento delle rispettive minoranze, alla cui situazione peraltro aveva fatto espresso riferimento l'Assemblea Costituente.

Se pertanto le minoranze riconosciute erano soltanto quelle cui si rivolgevano le disposizioni degli statuti speciali e del diritto internazionale, le altre comunità linguistiche per le quali non ricorrevano i menzionati presupposti giuridici, perché caratterizzate da vicende storiche e costituzionali diverse, non potevano giovare di un analogo riconoscimento giuridico. Questo era quanto si evinceva dal ragionamento della Corte costituzionale.

Anche volgendo lo sguardo all'approccio del legislatore statale, può ben dirsi che, almeno fino al 1999, l'art. 6 Cost. ha ricevuto una attuazione circoscritta alle sole minoranze riconosciute. In realtà, quello che stava a cuore al costituente, una volta costituzionalizzato il principio di tutela delle minoranze linguistiche, era affidare alla discrezionalità del legislatore la concreta determinazione dei contenuti della tutela e delle modalità più idonee per la realiz-

8. Si vedano, in particolare, le sentenze 28/1982, 62/1992, 15/1996.

9. Si vedano, con riguardo al Trentino-Alto Adige, gli Accordi De Gasperi-Gruber (1946) e Moro-Waldheim (1969) che sancirono un pacchetto di misure legislative e amministrative, la cui attuazione ha determinato il rilascio della quietanza liberatoria da parte delle autorità austriache (1992).

zazione dell'art. 6 Cost. In attuazione di quella direttiva, il parlamento sarebbe potuto intervenire tramite normative di carattere generale di tutela oppure mediante la predisposizione di norme *ad hoc*. Se in un caso le disposizioni di legge si sarebbero rivolte a tutte le comunità alloglotte stanziato nel territorio italiano, nell'altro caso, invece, gli interventi si sarebbero limitati alla protezione di specifiche situazioni minoritarie. La prima soluzione, oltre a presentare il vantaggio di assicurare alle comunità minoritarie un trattamento giuridico tendenzialmente omogeneo, quanto meno a livello di principi e fatte salve le graduazioni e le ulteriori specificazioni da apportare in sede locale, sarebbe risultata coerente con il proposito, manifestato durante i lavori preparatori dell'art. 6, di ottemperare ad una esigenza connessa alla realizzazione dei valori della pace e della democrazia, piuttosto che imposta *ab externo*.

Di fatto, si optò per l'adozione di misure *ad hoc*, riferite a singoli gruppi minoritari. Ciò avvenne sulla base degli statuti regionali speciali o di accordi internazionali e dietro le rivendicazioni di volta in volta espresse dalle minoranze stesse, piuttosto che, in via generale, in attuazione dell'art. 6 Cost. Pertanto, il modello di tutela delle minoranze linguistiche che il parlamento è venuto a delineare si è a lungo caratterizzato per il conferimento di un regime giuridico privilegiato alle minoranze nazionali, in quanto riconosciute, e la pressoché totale assenza di protezione nei confronti degli appartenenti alle restanti comunità alloglotte di antico insediamento, ancorché numerose e talora anche demograficamente consistenti, in quanto minoranze non riconosciute. Queste ultime, localizzate nei territori sia delle regioni ordinarie che speciali, poterono fare affidamento —una volta completato il disegno regionale negli anni '70— quasi esclusivamente sulle iniziative dei legislatori locali, i quali si dimostravano dapprima timidi e poi via via più sensibili alla tutela dei patrimoni linguistici delle minoranze e alla promozione degli usi pubblici delle lingue minoritarie.

Il legislatore statale ha in tale modo contribuito ad avallare la demarcazione tratteggiata, a partire dagli anni '80, dalla Corte costituzionale tra minoranze riconosciute e superprotette,¹⁰ da un lato, e minoranze non riconosciute e debolmente protette, dall'altro.

10. Così, Palici di Suni, *Intorno alle minoranze*, cit., 33 ss.

Bisogna altresì aggiungere che, nei confronti delle minoranze linguistiche riconosciute, il parlamento ha scelto, con successivi interventi legislativi, di seguire un approccio parziale ed episodico, provvedendo cioè limitatamente a taluni profili e accentuando così la frammentarietà della disciplina.

In conclusione, sino alla legge 482/1999, di adempimento in via generale al disposto dell'art. 6 Cost. poteva parlarsi non nel senso che le normative adottate avessero regolato profili relativi a tutte le minoranze linguistiche, bensì più propriamente in quanto il legislatore nazionale aveva inteso affiancare alla tutela già esistente —in quanto risultante da normative internazionali, costituzionali e di attuazione statutaria— ulteriori norme ad esclusivo vantaggio delle minoranze linguistiche riconosciute. È quanto si evince dalla terminologia impiegata nelle leggi via via adottate, le quali si rivolgevano alle “minoranze linguistiche riconosciute” (es. art. 109 c.p.p.) o “comunque riconosciute” (es. R.D. 1238/1939, modif. con l. 535/1966), oppure alle minoranze tutelate dagli statuti speciali (es. d.P.R. 315/1965), sempre che espliciti riferimenti ai soggetti destinatari delle misure di protezione non si ricavassero dalle formule indirizzate esplicitamente alle minoranze linguistiche della Valle d'Aosta, del Friuli-Venezia Giulia (o delle province di Trieste e Gorizia), del Trentino-Alto Adige (ovvero delle province di Trento e Bolzano) (es. l. 477/1973; l. 18/1979; l. 103/1975).

4. La tutela asimmetrica delle minoranze linguistiche: a) le minoranze nazionali dell'arco alpino: l'asimmetria nell'asimmetria

L'opzione del legislatore —costituzionale e ordinario— per una tutela asimmetrica delle situazioni minoritarie presenti in Italia, a seconda che si abbia riguardo alle minoranze nazionali dell'arco alpino ovvero agli altri gruppi linguistici, rivela una ulteriore asimmetria se si delimita l'ambito di indagine alle tre comunità di lingua tedesca dell'Alto Adige, francese della Valle d'Aosta e slovena della Venezia Giulia. Infatti, secondo quanto risulta dagli statuti speciali,¹¹ il regime della tutela prescelto dal legislatore italiano per gli

11. L. cost. 4/1948 (st. Valle d'Aosta); l. cost. 5/1948, modif. nel 1971-'72 (d.P.R. 670/1972) (st. Trentino-Alto Adige), a cui si aggiunse la l. cost. 1/1963 (st. Friuli-Venezia Giulia, su cui v. *infra* nel testo).

appartenenti alle minoranze francofona della Valle d'Aosta e tedesca dell'Alto Adige si sostanzia da sempre nel conferimento della *co-ufficialità*, cioè nella parificazione giuridica delle lingue, rispettivamente, francese e tedesca alla lingua italiana (art. 38 st. Valle d'Aosta e art. 99 st. Trentino-Alto Adige), che possono essere usate indifferentemente nei rapporti pubblici limitatamente ai territori delle relative regioni. Il regime di bilinguismo ha ricevuto ulteriore conferma nel testo riformato dell'art. 116, 1° comma, Cost. (l. cost. 3/2001) che, nel ribadire l'attribuzione della autonomia speciale, ha aggiunto, rispettivamente, la formulazione in francese e in tedesco alle originarie denominazioni di quelle regioni in lingua italiana (Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Trentino-Alto Adige/*Südtirol*). Veniva così implicitamente ribadita l'attualità delle ragioni storico-linguistiche che nel 1948 avevano incoraggiato il conferimento a quei territori dell'autonomia speciale.

Il modello dell'equivalenza giuridica delle lingue ed il conseguente statuto dei diritti linguistici risultano strutturati, rispettivamente in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige (*rectius*: nella provincia di Bolzano), secondo i criteri del bilinguismo totale o integrale e del separatismo linguistico. Entrambi i criteri sono declinati, nell'ordinamento italiano, in base al prevalente principio di territorialità che tende a far corrispondere a determinate frontiere amministrative altrettanti confini linguistici.

In linea teorica, la scelta del bilinguismo o del separatismo dipende dall'intenzione del legislatore di agevolare i contatti e l'integrazione culturale tra le diverse componenti nazionali nelle aree mistilingui ovvero di favorire la conservazione del gruppo minoritario evitandone l'assimilazione al gruppo economicamente e culturalmente più forte. L'adozione del bilinguismo totale comporta l'uso pubblico della lingua minoritaria o della lingua di Stato senza necessità di traduzioni, mentre il separatismo linguistico consente l'impiego disgiunto delle lingue e favorisce, nei diversi ambiti pubblici, l'utilizzazione separata di ciascuna lingua, salvo ricorrere a testi bilingui o traduzioni nei casi espressamente previsti dalla normativa o nei rapporti intercomunitari. Così, ad esempio, in materia d'istruzione, se lo statuto della Valle d'Aosta stabilisce che nelle scuole di ogni ordine e grado all'insegnamento della lingua francese deve dedicarsi un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana (artt. 38-40), lo statuto del Trentino-Alto Adige dispone l'istituzione di scuole separate a seconda che la lingua materna degli alunni sia il tedesco oppure l'italiano (art. 19). Tra gli interventi più rilevanti per la comunità germanofona della provincia di Bolzano, viene in considerazione

il criterio della c.d. proporzionale etnica,¹² che riserva i posti dei ruoli del personale civile delle amministrazioni statali e degli uffici giudiziari della provincia ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici (italiano, tedesco, ladino), in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rilasciate nel censimento ufficiale della popolazione¹³ (art. 89 st.). A garanzia della parità dei diritti tra i cittadini dei tre gruppi linguistici è altresì preordinata la previsione che riconosce alla maggioranza dei membri di un gruppo in seno al consiglio regionale o provinciale di Bolzano la richiesta di votazione per gruppi separati su una proposta di legge ritenuta lesiva del suddetto principio, con possibile impugnazione del provvedimento davanti alla Corte costituzionale da parte della maggioranza del gruppo stesso¹⁴ (art. 56 st.).

Come si può intuire da quanto appena esposto, in Trentino-Alto Adige, il regime privilegiato di tutela accordato alla minoranza tedesca di Bolzano ha potuto giovare, fin dalle origini, anche agli appartenenti alla minoranza ladina residenti sul medesimo territorio, ai quali è stato riconosciuto un trattamento di favore rispetto al più modesto grado di protezione riservato

12. Sulla legittimità costituzionale della c.d. proporzionale etnica, v. Corte cost. sentenze 289/1987 e 768/1988, con le quali il giudice costituzionale ha ritenuto che si trattasse di uno strumento non sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la riparazione delle discriminazioni subite in passato dalla minoranza tedesca.

13. Secondo i dati dell'ultimo censimento della popolazione residente (2011), accanto ad un gruppo di lingua tedesca che è maggioritario nella provincia di Bolzano (69,41%) convivono un gruppo di lingua italiana, che è minoritario nella provincia di Bolzano (26,06%) ma maggioritario nel resto della regione, una comunità di lingua ladina (4,53% nella provincia di Bolzano; 3,5% nella provincia di Trento) e meno consistenti gruppi germanofoni stanziati nella provincia di Trento (mocheni e cimbri: 0,5% della popolazione trentina). Con riguardo alla dichiarazione di appartenenza obbligatoria prevista nella provincia di Bolzano, posto che la verità oggettiva della stessa non può essere verificata (contrariamente a quanto auspicava il Consiglio di stato: Cons. stato, sez. IV, sentenze 439/1984 e 497/1987) ed è soltanto presunta, la disciplina sul censimento dei gruppi linguistici prevede ora il carattere volontario della dichiarazione che può essere modificata in ogni momento (d. lgs. 99/2005). In dottrina, v. Palermo, Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, 299-300.

14. In Trentino-Alto Adige il rilievo del gruppo in quanto tale arriva a comprendere il divieto per il legislatore di impedire la possibilità di una rappresentanza politica del gruppo stesso su base etnica in sede locale. In proposito, la Corte cost., con sent. 356/1998, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale (l. reg. 5/1998 che modificava la l. reg. 7/1983) che aveva introdotto una soglia di sbarramento del 5% (per la provincia di Trento) e pari al quoziente naturale (per la provincia di Bolzano), in tale modo impedendosi di fatto l'accesso alla rappresentanza del gruppo linguistico ladino nel consiglio regionale.

all'omologo gruppo stanziato nel territorio della provincia di Trento. Pur senza pervenire al riconoscimento del trilinguismo, infatti, lo statuto del 1948, modificato nel 1972, e la conseguente normativa di attuazione hanno accordato ai ladini sudtirolesi, in quanto *minoranza di minoranza*, un soddisfacente livello di protezione che trova espressione —oltre a quanto già riferito— nella previsione dell'impiego della lingua ladina nelle scuole come lingua veicolare e materia di insegnamento (art. 19, 2° comma, st.), nel riconoscimento dell'uso della lingua ladina per comunicare in forma scritta e orale con gli uffici della pubblica amministrazione, con l'autorità giudiziaria e nelle riunioni degli organi collegiali degli enti locali (art. 32 d.P.R. 574/1988), nonché, a seguito della riforma dello statuto regionale del 2001 (l. cost. 2/2001), nel principio della rappresentanza garantita in seno agli organi degli enti pubblici locali in provincia di Bolzano e alla giunta regionale (artt. 62 e 36, 3° comma, st.).

Diversamente dalle minoranze francofona, germanofona e ladina, quella slovena, insediata nel territorio del Friuli-Venezia Giulia —anch'essa regione a statuto speciale— gode di una tutela più modesta, a cominciare dal fatto che lo sloveno non è parificato all'italiano. La X disposizione transitoria e finale della Costituzione prevede(va) l'applicazione dell'art. 6 al Friuli-Venezia Giulia, in attesa dell'adozione dello statuto speciale di quella regione, rinviata alla soluzione della c.d. questione slovena. Lo statuto regionale del 1963 si limita a riconoscere la parità di trattamento dei cittadini a prescindere dal gruppo linguistico di appartenenza e a salvaguardare le rispettive caratteristiche etniche e culturali (art. 3), ma non contiene disposizioni specificamente rivolte alla garanzia delle minoranze linguistiche localizzate nella regione. Infatti, il panorama linguistico e culturale di questa regione comprende anche una estesa comunità di lingua friulana (province di Udine e Pordenone), oltre ad un meno consistente gruppo germanofono. A prescindere dal silenzio dello statuto, comunque, gli sloveni di Trieste hanno potuto beneficiare di una tutela più approfondita, non soltanto a confronto con gli altri gruppi alloglotti presenti sul territorio, ma altresì rispetto alla tutela accordata alle omologhe comunità del ceppo sloveno stanziate nelle province di Gorizia e Udine, grazie alla qualificazione di minoranza linguistica riconosciuta che il giudice costituzionale, come anticipato, ha riservato per ragioni storiche e giuridiche alla minoranza slovena di Trieste. Nel tentativo di pervenire ad una tutela globale e omogenea delle minoranze slovene in Friuli-Venezia Giulia, il parlamento ha previsto numerose iniziative di sostegno, promozione e recupero dell'identità slovena nella

regione, da rendere effettive previa delimitazione delle aree di insediamento tradizionale delle minoranze stesse.¹⁵

Ulteriori strumenti normativi sono stati progressivamente adottati a livello nazionale per rafforzare e rendere più organico lo statuto giuridico delle minoranze linguistiche di antico insediamento nei territori delle regioni a statuto speciale ovvero per ampliare la rosa dei destinatari. Ad esempio, con decreti legislativi di attuazione statutaria sono state introdotte dal governo misure di protezione per le popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento¹⁶ e alcune leggi costituzionali sono andate a modificare gli statuti di autonomia anche nella prospettiva considerata. Veniva così previsto l'insegnamento nella lingua materna ai componenti della minoranza *walser* stanziata nella Valle del Lys in Valle d'Aosta (art. 40-*bis* st., introdotto con l. cost. 2/1993), mentre una serie di disposizioni introdotte con la legge cost. 2/2001 allo statuto del Trentino-Alto Adige sono valse ad attenuare la disparità di trattamento tra i gruppi ladini delle province di Bolzano e di Trento e a potenziare la tutela delle comunità mochena e cimbra della provincia di Trento, comprese l'assegnazione di un seggio nel consiglio provinciale di Trento al gruppo ladino-dolomitico di Fassa (art. 48, 3° comma, st.) e l'estensione della facoltà —in precedenza riconosciuta limitatamente ai gruppi linguistici della provincia di Bolzano— di impugnare davanti al giudice amministrativo della provincia di Trento gli atti amministrativi ed i provvedimenti dei comuni, rispettivamente da parte dei consiglieri regionali o provinciali e anche —nel secondo caso— da parte dei consiglieri dei comuni delle località ladine, mochene e cimbre, previo accertamento ad opera di un quinto del consiglio comunale, qualora quei provvedimenti risultino lesivi del principio di parità tra i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra residenti nel territorio provinciale (art. 92, 2° comma, st.).

15. Cfr., in proposito, la l. 38/2001 (Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena del Friuli-Venezia Giulia).

16. V. d.P.R. 592/1993, 321/1997, 261/2001.

5. Segue: b) le minoranze linguistiche storiche e la legge generale di tutela n. 482/1999: luci e ombre

In un simile scenario, caratterizzato dall'asimmetria nell'intensità della tutela sia tra le diverse minoranze riconosciute, che tra queste e le altre minoranze non riconosciute, vedeva la luce la legge 482/1999 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche). Adottata a conclusione di un lungo e travagliato *iter* parlamentare, è questa la prima legge (davvero) generale di attuazione dell'art. 6 Cost.¹⁷

La legge 482/1999, infatti, fornisce le premesse comuni per la predisposizione di uno statuto giuridico modulabile a cura dei poteri locali e rivolto a *tutte* le minoranze linguistiche *esplicitamente enumerate*, tra le quali compaiono anche le collettività già destinatarie, per le ragioni a suo tempo evidenziate in Assemblea costituente, di misure speciali di protezione. Dopo avere proclamato il carattere ufficiale dell'italiano e collocato la valorizzazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, nonché la promozione e valorizzazione delle lingue e culture espressamente oggetto di tutela, tra gli obiettivi della Repubblica (art. 1), la legge impegna quest'ultima alla protezione della lingua e cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art. 2).

Come emerge dall'intitolazione e dalla riportata elencazione, la legge 482/1999 ha scelto di non occuparsi né delle minoranze degli immigrati, né delle popolazioni di etnia rom e sinta. Peraltro, queste ultime comparivano nei lavori preparatori, ma vennero estromesse nella stesura definitiva del provvedimento legislativo. Per tutte quelle situazioni, la ragione fondamentale della loro esclusione risiede nell'assenza della autoctonia, trattandosi di gruppi minoritari caratterizzati dalla presenza diffusa sul territorio nazionale, cui si aggiunge, per le c.d. nuove minoranze composte da immigrati, il carattere recente della formazione che non giustificerebbe l'esistenza di un vincolo di appartenenza storica col territorio. La legge del 1999, infatti, fa dipendere la tutela positiva delle minoranze linguistiche riconosciute dal loro

17. A commento della l. 482/1999, cfr.: Bartole, "Le norme per la tutela", 1063 ss.; Palici di Suni, "La legge italiana", 101 ss.; Piergigli, "La legge 15 dicembre 1999", 623 ss.; Malfatti, "La legge di tutela", 109 ss.

radicamento geografico e collega il godimento di precisi diritti linguistici e culturali alla previa delimitazione delle aree d'insediamento tradizionale. Ora, se l'individuazione di un legame con il territorio rende indubbiamente più agevole il riconoscimento di un gruppo minoritario e permette al gruppo stesso di conservare e tramandare i molteplici segni esteriori in cui si manifesta il patrimonio di civiltà afferente a quel determinato contesto spaziale, non sembra esservi ragione apparentemente legittima per escludere *tout court* dalla salvaguardia dell'identità culturale le comunità alloglotte non caratterizzate dai requisiti dell'autoctonia e della stanzialità. È quanto, del resto, si evince anche dalla citata Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che non riguarda le lingue dei migranti ma consente l'applicazione della sua disciplina, *mutatis mutandis* e dunque con una certa flessibilità, alle "lingue non territoriali" parlate tradizionalmente da cittadini dello Stato, sebbene non circoscritte ad aree geograficamente delimitabili (artt. 1, lett. c) e 7, 5° comma).¹⁸ D'altra parte, con particolare riferimento alle comunità rom e sinte, il nomadismo —sempre che tale condizione continui ad attagliarsi al giorno d'oggi, in via generalizzata, al modo di vita di queste popolazioni— non è affatto inconciliabile con la sopravvivenza di tradizioni culturali proprie dei gruppi itineranti e con il mantenimento di un vincolo di solidarietà tra gli appartenenti, a prescindere dalla configurabilità o meno del rapporto di cittadinanza con lo Stato sul cui territorio si trovano a risiedere più o meno stabilmente. Inoltre, se si considerano i gruppi zingari di antico insediamento, sicuramente presenti in Italia e formati da cittadini italiani,¹⁹ non dovrebbero esistere ostacoli ad estendere loro, per quanto possibile, la disciplina racchiusa nella legge 482/1999. Comunque, dopo l'intervento legislativo del 1999, svariati progetti sono stati presentati vuoi per modificare la legge 482 mediante l'inserimento della popolazione zingara ovvero della lingua *romani*, vuoi per l'introduzione di una disciplina *ad hoc* avente ad oggetto la condi-

18. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie esclude, invece, esplicitamente la sua applicabilità ai dialetti delle lingue ufficiali e alle lingue dei migranti (art. 1, lett. a) ii).

19. In Italia sono presenti circa 180.000 persone appartenenti ai gruppi rom e sinti; di questi circa 70.000 sono cittadini italiani. Alla tutela di questi gruppi, comunque, il governo italiano ha fatto riferimento, fin dal 1999, nei rapporti periodici trasmessi al segretariato generale del Consiglio d'Europa, come prescritto dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, a testimonianza della volontà di non ignorare la condizione giuridica ed i bisogni specifici di questa minoranza.

zione giuridica delle minoranze zingare ovvero rom, sinti e camminanti,²⁰ tutti progetti per il momento rimasti senza esito.

L'attribuzione dello *status* di minoranze linguistiche riconosciute ad opera della legge 482/1999 e la definizione delle aree d'insediamento minoritario da parte dei consigli provinciali soddisfano i presupposti per la realizzazione di un catalogo di diritti linguistici, prevalentemente articolati secondo il criterio della territorialità. Infatti, la legge riconosce, limitatamente alle aree geografiche in cui le minoranze sono stanziate storicamente, il diritto all'uso della lingua minoritaria sia come strumento d'insegnamento che come materia curricolare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori, aggiungendo ulteriori iniziative per la valorizzazione e la ricerca anche a livello universitario (artt. 4-6); l'impiego della madrelingua nelle adunanze degli organi amministrativi, fatto salvo il diritto di quanti non conoscono la lingua ammessa a tutela ad una immediata traduzione in italiano (art. 7); la pubblicazione nell'idioma minoritario di atti ufficiali dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali e non territoriali, fermo restando l'esclusivo valore legale del testo redatto in lingua italiana (art. 8); l'uso della lingua minoritaria nei rapporti con l'amministrazione locale e davanti al giudice di pace (art. 9), nonché nelle indicazioni topografiche (art. 10), mentre per il ripristino dei cognomi, eventualmente modificati, nella forma originaria è prescritta la presentazione di idonea documentazione (art. 11), e nel sistema d'informazione lo Stato è tenuto ad assicurare la tutela delle minoranze linguistiche nelle zone di appartenenza alle quali le regioni interessate possono rivolgere particolare attenzione nell'ambito della programmazione radiofonica e televisiva (art. 12).

Subito dopo l'adozione, grande fiducia veniva riposta nella legge 482/1999 soprattutto da parte delle amministrazioni regionali. In primo luogo, infatti, essa dava finalmente attuazione ad un principio fondamentale della Costituzione che per lungo tempo era stato applicato in maniera pressoché esclusiva a vantaggio delle minoranze nazionali stanziate nei territori di confine dell'Italia settentrionale. In secondo luogo, la legge andava a legittimare *ex*

20. Nella XVII legislatura, per l'introduzione di una disciplina *ad hoc*, v. A.S. 770/2013 (Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei rom e dei sinti), mentre per l'integrazione della l. 482/1999 v. A.C. 3162/2015 (Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482 e altre disposizioni in materia di riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua romani).

post ovvero a fornire l'opportuno fondamento giuridico per l'intervento dei poteri locali, permettendo di superare, eventualmente mediante meccanismi istituzionali di coordinamento e proposta (art. 3, 3° comma), l'ulteriore discriminazione derivante dalla frammentazione del medesimo nucleo linguistico o di nuclei linguistici affini, come nei casi emblematici degli sloveni del Friuli-Venezia Giulia e dei ladini diversamente trattati a seconda dell'area geografica di residenza. Inoltre, la valorizzazione delle lingue e culture ammesse a tutela, anche al di là dei confini nazionali, nei territori in cui esse sono diffuse e a condizioni di reciprocità (art. 19, 1° comma) testimoniava la presa d'atto di un'esigenza sentita anche in seno al Consiglio d'Europa, che riconosce nella cooperazione transfrontaliera e nella stipulazione di accordi con Stati esteri lo strumento più idoneo a rafforzare i vincoli comuni tra i membri dei gruppi minoritari, oltre a preservare le rispettive identità linguistiche e culturali dal rischio di assimilazione alle culture maggioritarie.²¹

6. La normativa regionale a protezione delle minoranze linguistiche, prima e dopo il 1999

La legge 482/1999 va inserita nel contesto delle iniziative legislative regionali già avviate prima della sua entrata in vigore e finalizzate non soltanto alla salvaguardia dei patrimoni linguistici regionali, ma altresì alla disciplina di determinati usi pubblici degli idiomi minoritari nelle rispettive aree di insediamento.²² Proprio con riguardo ai rapporti tra la sopravvenuta legge generale di principi e l'esistente normativa regionale, viene precisato che nei confronti delle regioni di diritto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano restano ferme le disposizioni in vigore mentre l'eventuale estensione delle misure più favorevoli contenute nella legge 482/1999 è rinviata a decreti legislativi di attuazione statutaria (art. 18). Per le regioni ordinarie, invece, il parlamento ha fatto salve le disposizioni regionali vigenti che abbiano previsto un regime di maggiore garanzia per le minoranze linguistiche

21. V. art. 18 Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

22. Si vedano: l. reg. Veneto 73/1994; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 15/1996, modif. da l. reg. 13/1998; l. reg. Molise 15/1997; l. reg. Sardegna 26/1997; l. reg. Piemonte 37/1997; l. reg. Basilicata 40/1998; l. reg. Sicilia 26/1998; l. reg. Valle d'Aosta 47/1998; l. prov. Trento 4/1999. In dottrina, sulla legislazione regionale a tutela delle minoranze linguistiche, cfr.: Cosulich, "La tutela delle minoranze linguistiche", 114 ss., Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici*, 153-290.

e ha disposto che, nelle materie di loro competenza, la legislazione regionale possa adeguarsi ai principi della legge 482 (art. 13).

Il venir meno di una presunta riserva di legge statale in “materia” di tutela delle minoranze linguistiche²³ e l’interpretazione del termine “Repubblica” di cui all’art. 6 Cost. come sinonimo di Stato-ordinamento avevano impresso, infatti, a far data dagli anni ’80, una accelerazione all’esercizio della potestà legislativa delle regioni, sia a statuto ordinario che speciale. La riforma delle autonomie locali e il conferimento della potestà statutaria a province e comuni (l. 142/1990, in seguito sostituita dal d. lgs. 272/2000), nonché la riconduzione alla potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia speciale della disciplina concernente l’ordinamento degli enti locali (l. cost. 2/1993) avevano offerto ulteriori stimoli ai legislatori regionali per disporre modalità di tutela delle lingue e comunità minoritarie. In particolare, dagli anni ’90 si poteva registrare un significativo incremento delle leggi regionali, alcune delle quali sarebbero state in seguito abrogate e sostituite, ovvero semplicemente modificate con il sopraggiungere di nuove normative.

L’attivismo del legislatore regionale proseguiva nella fase successiva all’entrata in vigore della legge statale 482/1999.²⁴ Nelle previsioni regionali le misure di tutela, dirette alla conservazione e allo sviluppo dell’identità etnica, linguistica, storica e culturale delle popolazioni alloglotte, sono fatte consistere prevalentemente nello stanziamento di risorse finanziarie agli enti locali allo scopo di favorire la promozione delle attività culturali e didattiche, anche mediante la costituzione di appositi istituti di cultura, la diffusione dell’informazione e di programmi nella lingua ammessa a tutela sia nelle emittenti pubbliche che private, la promozione di studi, ricerche ed incontri in modo da diffondere la conoscenza del patrimonio culturale delle minoranze e contribuire al recupero della toponomastica originaria. Più propense al riconoscimento, oltre che degli aspetti culturali, dell’uso pubblico delle lingue autoctone sono state, ancora prima dell’adozione della legge 482/1999, alcune regioni a statuto speciale.²⁵

23. In proposito, v. Corte cost. 312/1983 e 289/1987.

24. Si vedano: l. reg. Basilicata 16/1998, modif. da l. 40/1998 e da l. 17/2004; l. reg. Piemonte 11/2009, abrogativa delle leggi 26/1990 e 37/1997; l. reg. Calabria 15/2003; l. reg. Campania 14/2004; l. reg. Puglia 5/2012.

25. V., ad es., le leggi regionali di Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia, cit. *supra* nota 22. Per quest’ultima regione, v. inoltre a tutela, rispettivamente, della minoranza

La nuova stagione statutaria, apertasi nel XXI secolo nelle regioni ordinarie, è stata l'occasione per palesare una più convinta propensione verso la tutela delle comunità minoritarie locali: se alcuni statuti hanno inserito per la prima volta l'obiettivo della regione di riconoscere, tutelare e promuovere le minoranze linguistiche presenti nel proprio territorio (es. art. 4 st. Puglia) ovvero più semplicemente di valorizzare le specificità storiche, linguistiche, culturali, sociali e geografiche o le identità linguistiche della regione (così, rispettivamente, art. 2, 1° comma, lett. g) st. Liguria; art. 2, 3° comma, lett. f) st. Lombardia), altri hanno inteso ribadire l'impegno regionale alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche storicamente presenti nel territorio regionale (art. 8 st. Molise) ovvero alla promozione delle identità minoritarie locali che vengono espressamente individuate (es. art. 2 st. Calabria; preambolo e art. 7 st. Piemonte).²⁶

Negli anni recenti, alcune autonomie speciali, sull'esempio consolidato del modello spagnolo di tutela delle lingue regionali parificate al castigliano, hanno deciso di attribuire alle lingue parlate nei rispettivi ambiti geografici il carattere di "lingua propria", perfezionando contestualmente il regime della protezione. Così, il legislatore trentino (l. prov. 6/2008, abrogativa della l. prov. 4/1999), nell'intento di valorizzare l'identità delle popolazioni di minoranza e di conferire unitarietà e organicità alla tutela delle comunità ladina, mochena e cimbra presenti nel territorio della provincia di Trento, ha dettato una articolata disciplina che —previa delimitazione degli ambiti territoriali— riconosce nel *Comun general de Fascia* (già istituito con l. prov. 3/2006) il soggetto esponenziale di quelle comunità, dispone la loro rappresentanza negli organi collegiali della provincia, negli enti pubblici e privati, nelle istituzioni scolastiche e nel consiglio delle autonomie locali, prevede la creazione di istituti culturali, così come di appositi organismi sia per la definizione delle politiche di tutela minoritaria che per la vigilanza sulla corretta attuazione della normativa in materia di tutela e promozione delle minoranze

slovena, di quella friulana e di quella tedesca nella regione l. 26/2007, l. 29/2007, l. 20/2009. Cfr., infine, leggi prov. Trento 5/2006 e 6/2008.

26. A seguito della l. cost. 1/1999, per l'adozione e la modifica degli statuti ordinari si procede con legge regionale (art. 123 Cost.). Lo st. Calabria si riferisce esplicitamente alle popolazioni di origine albanese, grecanica, occitanica e rom; mentre lo st. Piemonte si rivolge alle comunità occitana, franco-provenzale e *walser*. Lo st. Veneto riconosce forme particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla provincia di Belluno, in quanto territorio abitato da "significative minoranze linguistiche" (art. 15, 5° comma).

linguistiche, garantisce l'uso del ladino, mocheno e cimbri —“lingue proprie” delle rispettive comunità— nei rapporti con le istituzioni scolastiche, con gli uffici della provincia e degli enti locali, nelle adunanze degli organi elettivi, nella scuola e nella toponomastica, detta norme di sostegno alla cultura e all'informazione e in materia di accesso al pubblico impiego in modo da assicurare la precedenza assoluta a quanti dimostrino la conoscenza della lingua minoritaria nei pubblici concorsi.

Al rafforzamento della tutela minoritaria si è risolto anche il legislatore del Friuli-Venezia Giulia (l. reg. 29/2007) che, dopo aver proclamato il friulano come “lingua propria” del Friuli, ha affermato testualmente l'obiettivo di “ampliare” l'uso di tale lingua nel territorio di riferimento e nel rispetto della libertà di scelta dei cittadini (art. 1, 3° comma, l. reg.), così affiancando al più diffuso criterio di territorialità quello di personalità della tutela minoritaria.²⁷ Per questo e per altri motivi la legge regionale veniva dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale che, ad un decennio dall'adozione, ha avuto per la prima volta l'occasione di pronunciarsi sulla portata della legge attuativa dell'art. 6 Cost. (sent. 159/2009).

7. La legge 482/1999 al cospetto della Corte costituzionale: le conferme, l'approccio restrittivo all'autonomia regionale, le possibili aperture quanto ai destinatari della tutela

La legge 482/1999 perveniva nel 2009 al cospetto della Corte costituzionale, che ha così potuto riepilogare i capisaldi della propria *case-law*. Veniva ribadito che la protezione delle minoranze linguistiche è un principio fondamentale, anzi supremo, dell'ordinamento, analogamente ai principi del pluralismo e dell'eguaglianza. Venivano richiamati i diversi modelli di protezione utilizzati nelle regioni a statuto speciale del Nord Italia e menzionati alcuni documenti internazionali a tutela delle minoranze linguistiche. Nel ricordare

27. Se, come detto, il criterio di territorialità tende a far corrispondere a determinati ambiti geografici altrettanti confini linguistici e ad applicare la tutela minoritaria ai territori in cui le minoranze sono storicamente stanziate, il criterio di personalità —viceversa— prescinde dal luogo d'insediamento e si basa sulla libera scelta della lingua da parte dei singoli parlanti. La prima soluzione meglio si adatta alle comunità concentrate sul territorio, mentre la seconda è più congeniale —anche se nella pratica meno utilizzata— in caso di minoranze diffuse.

che l'italiano è la lingua ufficiale dello Stato, come espressamente previsto, oltre che dallo statuto del Trentino-Alto Adige, dall'art. 1 della legge 482/1999, e che l'art. 6 Cost. offre soltanto una tutela minima rinviando misure più specifiche di protezione ad altri provvedimenti (statali e regionali), il giudice costituzionale affermava che —nonostante la riforma costituzionale del 2001 avesse ampliato gli ambiti della competenza regionale— il legislatore statale è l'unico soggetto competente per l'"individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti" (sent. 159/2009, punto 2.3 cons. dir.).²⁸

Ad eccezione della questione relativa alla facoltà del Friuli-Venezia Giulia di fornire un sostegno economico per l'insegnamento della lingua friulana anche nelle scuole situate al di fuori del territorio di insediamento della minoranza (art. 18, 4° comma, l. reg. 29/2007), la Corte ha censurato tutte le altre disposizioni impugnate dal governo in quanto incompatibili con diversi disposti della legge 482/1999 e, indirettamente, con il dettato dell'art. 6 Cost. Anzitutto, l'incostituzionalità è stata dichiarata con riguardo alla previsione che disponeva un obbligo per gli uffici dell'intera regione, e a prescindere quindi dalla loro localizzazione nei territori di insediamento storico, di rispondere in friulano ai cittadini che intendessero avvalersi del diritto di usare la loro lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati alla generalità dei cittadini, nonché di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità (art. 6, 2° comma e art. 8, 1° e 3° comma, l. reg.). Incostituzionale è stata altresì riconosciuta la disposizione che sanciva l'impiego della lingua friulana nei dibattiti dei consigli comunali con la previsione della mera facoltà di ripetere in lingua italiana gli interventi resi in friulano ovvero del "deposito contestuale di testi tradotti in forma scritta", rinviando agli enti interessati la disciplina dell'eventuale ripetizione e del deposito contestuale all'interno dei piani di politica linguistica (art. 9, 3° comma, l. reg.). E ancora, la Corte ha censurato la previsione della legge friulana relativa alla possibilità per i consigli comunali di deliberare l'uso di toponimi espressi nella sola lingua minoritaria che avrebbe assunto il significato di denominazione

28. A commento della decisione, cfr., *ex multis*: Bartole, "Lingue minoritarie", 1764 ss.; Palici di Suni, "La tutela delle minoranze linguistiche", 1771 ss.; Palermo, "La Corte 'applica' il Titolo V", 1780 ss.

ufficiale a tutti gli effetti (art. 11, 5° comma, l. reg.). L'incostituzionalità veniva anche ravvisata nella determinazione legislativa che attribuiva ai genitori la facoltà di comunicare, al momento dell'iscrizione scolastica, la volontà di non avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua friulana (art. 12, 3° comma, l. reg.), ricorrendo così a un meccanismo di "silenzio-assenso" in luogo del criterio del "silenzio-rifiuto" sostanzialmente indicato dalla legge 482/1999. Sempre in riferimento alla organizzazione dell'insegnamento della lingua minoritaria, incostituzionali sono state giudicate le previsioni, rispettivamente, dell'insegnamento obbligatorio del friulano per almeno un'ora settimanale e dell'uso del friulano come lingua veicolare per impartire l'insegnamento di altre discipline curriculari (art. 14, 2° e 3° comma, l. reg.).

Al di là della condivisibilità nel merito di talune censure di incostituzionalità, ciò che lascia perplessi è il fatto che la Corte abbia condotto il giudizio esclusivamente alla luce della legge statale 482/1999, qualificata come "norma interposta" che si impone alle regioni, incluse quelle a statuto speciale, se e fin quando non intervenga un decreto legislativo di attuazione, unica fonte abilitata per le autonomie differenziate, secondo il giudice costituzionale, ad introdurre norme derogatorie rispetto alla legge del parlamento. Dunque, la Corte costituzionale invoca il primato della normativa statale e riafferma l'esistenza di una (non superata) riserva di fonte legislativa statale che si sostanzia nella legge dello Stato per le regioni ordinarie e in decreti legislativi di attuazione per le regioni a statuto speciale, in mancanza dei quali sarà sempre la legge dello stato a rivestire il rango di fonte sovraordinata e vincolante anche per le autonomie speciali. In altre parole, la disciplina generale a tutela delle minoranze linguistiche sarebbe in larga parte già scritta nella legge che il parlamento ha approvato in attuazione dell'art. 6 Cost. e altro si potrà aggiungere mediante successive leggi statali, ad esempio per il riconoscimento di ulteriori minoranze linguistiche/lingue minoritarie o per l'introduzione di più raffinate misure di tutela positiva. Alle regioni di diritto comune non resta che la facoltà di adeguarsi con la propria legislazione alla legislazione statale, continuando prevalentemente a disporre interventi di gestione finanziaria per rendere operative le previsioni indicate dal parlamento; alle regioni ad autonomia differenziata rimane la possibilità di usufruire di discipline meglio rispondenti alle esigenze locali, ma soltanto se previste da appositi decreti legislativi di attuazione, e dunque da fonti legislative dello Stato, che —per riprendere le parole della Corte costituzionale (punto 2.5 cons. dir.)— "autorizzino il legislatore regionale ad introdurre normative derogatorie al contenuto della legge n. 482 del 1999".

Quell'approccio veniva confermato da successive pronunce che hanno avuto ad oggetto questioni analoghe. Così è stato con la sentenza 170/2010, che dichiarava l'incostituzionalità di una legge del Piemonte (l. reg. 11/2009), la quale aveva esteso il regime delle garanzie previsto dalla legge 482/1999 all'idioma piemontese.²⁹ La Consulta, senza affrontare il delicato tema della distinzione tra lingue e dialetti, ribadiva che soltanto una legge del parlamento è legittimata ad effettuare il riconoscimento delle lingue minoritarie e delle minoranze linguistiche. E ancora, sui dialetti e sulle attività di promozione culturale il giudice costituzionale tornava con la sentenza 88/2011, concernente, di nuovo, una legge del Friuli-Venezia Giulia (l. reg. 5/2010) in materia di valorizzazione della lingua veneta nella regione.³⁰ In questa circostanza, la Corte decideva per la legittimità della legge regionale poiché la legge 482/1999 “non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di ‘lingue regionali ed idiomi locali’ [...] o di ‘dialetti’, ‘idiomi’ o anche ‘vernacoli’ [...]” (punto 3 cons. dir.). Nel contesto dell'art. 9 Cost., la Consulta non ha difficoltà, dunque, a giudicare legittime leggi regionali che prevedano misure di promozione culturale delle identità minoritarie, incluse le manifestazioni visive espresse nella segnaletica e nella cartellonistica pubblica, nella misura in cui quelle manifestazioni non ingenerino confusione con i segnali stradali e non ostacolino la visibilità o mettano in pericolo la sicurezza pubblica.

Sono affermazioni condivisibili ma da inquadrare, come fa la stessa Corte nel suo ragionamento, nell'ambito dell'art. 9 (tutela e sviluppo della cultura) e non dell'art. 6 Cost. (tutela delle minoranze linguistiche). In altre parole, la lingua è “un elemento d'identità individuale e collettiva di importanza basilare” (punto 3 cons. dir.) e le regioni non incontrano (né in verità hanno mai incontrato, neppure in passato) ostacoli nella promozione degli idiomi locali, purché si limitino alla previsione di interventi di natura culturale e di sostegno economico.³¹

Se, da un lato, la giurisprudenza costituzionale citata appare piuttosto restrittiva nei confronti dell'autonomia regionale in tema di protezione delle mino-

29. A commento, v. Delledonne, “La Corte costituzionale si pronuncia sulla ‘lingua piemontese’”; Lewis, “Federalismo linguistico”, 718 ss.; Haider-Quercia, “La sentenza n. 170/2010”.

30. A commento, v. Anzon, “La Corte apre a ‘nuove minoranze?’”.

31. In quest'ottica, ad esempio, nessun rilievo è stato sollevato dal governo alla l. Veneto 8/2007 che si limita ad interventi di promozione del patrimonio culturale veneto.

ranze linguistiche storiche, dall'altro lato essa sembra offrire qualche margine di apertura in relazione alla sfera dei possibili destinatari della protezione. In altri termini, dal ragionamento seguito specialmente nelle sentenze 170 e 88, non si evince la volontà di circoscrivere le minoranze a quelle storiche o a quelle formate da soli cittadini; piuttosto, la Consulta lascia intravedere, in più di un passaggio, una lettura estensiva della nozione di "minoranza linguistica"³² che si riferisce a "comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa 'lingua', diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere" (sent. 170/2010, punto 4 cons. dir.). E, ancora, nella prospettiva di uno sviluppo interpretativo dell'art. 6 Cost., il giudice costituzionale ha affermato che la legge 482/1999 "non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche" (sent. 88/2011, punto 3 cons. dir.), lasciando pertanto immaginare spazi per una politica linguistica maggiormente sensibile, nel prossimo futuro, alle necessità provenienti da gruppi alloglotti e idiomi non coincidenti con quelli tradizionalmente protetti fino ad oggi.

8. Le minoranze linguistiche nel testo, respinto, della riforma costituzionale del 2016: considerazioni critiche

Alla luce dell'analisi svolta, si può affermare che l'ordinamento italiano è pervenuto nel tempo ad un livello di tutela delle minoranze linguistiche complessivamente soddisfacente, ancorché integrazioni e miglioramenti siano naturalmente auspicabili, soprattutto per adeguare le normative, via via adottate, alla continua evoluzione del tessuto sociale, sempre più eterogeneo e composito nell'epoca attuale. Non sembrava tuttavia collocarsi in questa direzione il disegno di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione il 12 aprile 2016 e respinto dal referendum popolare del 4 dicembre scorso,³³

32. Sulla lettura evolutiva dell'art. 6 Cost., cfr., oltre a Anzon, "La Corte apre a 'nuove minoranze'?", cit., Galbersanini, "La tutela delle nuove minoranze linguistiche".

33. Si tratta del d.d.l. cost. "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle

che introduceva nuovi riferimenti alle “minoranze linguistiche” nella Parte Seconda della Costituzione. Di primo acchito, le modifiche avrebbero potuto interpretarsi come sintomi di una maggiore sensibilità del legislatore costituzionale verso le situazioni minoritarie, ma ad una lettura appena meno superficiale erano diversi gli elementi di criticità, che —qualora la riforma fosse stata approvata dal referendum costituzionale— avrebbero necessitato di successivi interventi chiarificatori da parte della Corte costituzionale.

Così era per l'art. 70, 1° comma, che prevedeva l'adozione del procedimento legislativo bicamerale,³⁴ tra l'altro, “soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti le minoranze linguistiche [...]”, non senza dare adito ad interrogativi di non agevole soluzione con riferimento all'interpretazione delle locuzioni “soltanto” e “leggi di attuazione”. Tra le varie ipotesi formulabili, sembra di poter ritenere che l'avverbio fosse stato impiegato per rimarcare la differenza rispetto ad altre leggi bicamerali, anch'esse prefigurate nell'art. 70, 1° comma, che erano rivolte (non già a dare attuazione a disposizioni costituzionali, bensì) a stabilire o a determinare norme in una serie di materie, esplicitamente enumerate. D'altra parte, se nelle “leggi di attuazione” dell'art. 6 Cost. sicuramente rientra la citata legge 482/1999, diversi nodi restavano da sciogliere, quali il significato da attribuire a questa categoria di leggi, i criteri per l'individuazione e delimitazione delle stesse in modo da scegliere, eventualmente, un procedimento bicamerale (per le leggi di attuazione) oppure monocamerale (per le leggi non di attuazione).

istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. Non avendo riportato la maggioranza qualificata dei due terzi dei parlamentari nella seconda deliberazione, ma soltanto la maggioranza assoluta, il testo veniva pubblicato nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016 per dare la possibilità ai soggetti legittimati (500.000 elettori, un quinto dei componenti di una Camera, cinque consigli regionali) di chiedere un referendum popolare, come prescrive l'art. 138 Cost. Il referendum costituzionale, per il quale non è prescritto un quorum strutturale, si è tenuto il 4 dicembre 2016, riportando il 59,11% dei voti contrari al testo deliberato dalle Camere. Pertanto, la revisione costituzionale è stata respinta dal corpo elettorale.

34. Il testo dell'art. 70, nella prospettiva del superamento del bicameralismo paritario, modificava il procedimento legislativo che normalmente sarebbe rimasto in capo alla sola Camera dei deputati, con la possibilità per il Senato —ad eccezione di un certo numero di leggi che sarebbero state bicamerali— di richiamare la legge approvata dalla Camera dei deputati. In questi casi, alla Camera sarebbe comunque spettata la decisione finale (a maggioranza semplice e, in taluni casi, assoluta).

Foriero di dubbi era anche l'art. 117 che, occupandosi del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni,³⁵ apriva il lungo elenco con l'attribuzione alle regioni ordinarie della potestà legislativa "in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche" (3° comma). L'eliminazione del riferimento alla sede della rappresentanza, che invece compariva nella precedente versione che era stata approvata dal Senato ("rappresentanza in Parlamento"), presumibilmente era da intendere nel senso della rappresentanza in seno alla sola Camera dei deputati, poiché il Senato non sarebbe più stato elettivo nel riformato modello bicamerale. Tuttavia, questa lettura non bastava a sgombrare il campo da ulteriori motivi di perplessità, che investivano sia l'aspetto del *drafting* legislativo sia i contenuti della nuova formulazione. In primo luogo, per quale motivo avrebbero dovuto essere competenti le regioni a disporre su questo tema quando la materia elettorale per gli organi dello stato veniva espressamente demandata, dalla medesima disposizione in commento, alla potestà legislativa esclusiva statale (*rectius*: della Camera dei deputati) (art. 117, 1° comma, lett. f)? In secondo luogo, qualora, in ipotesi, la rappresentanza delle minoranze linguistiche avesse dovuto intendersi in seno (anche) al nuovo Senato, per quale motivo avrebbero dovuto essere leggi regionali a dettare norme in questa materia, dato che le modalità di elezione dei senatori dovevano essere stabilite con legge (statale) da approvarsi da parte di entrambe le Camere (art. 57, 6° comma e art. 70, 1° comma)?

Sempre che, invece, con la soppressione del riferimento alla sede parlamentare della rappresentanza, il legislatore costituzionale non avesse voluto riferirsi alla "rappresentanza nei consigli regionali", in considerazione del fatto che l'art. 117, 3° comma enumerava le materie che avrebbero dovuto costituire oggetto della competenza legislativa esclusiva delle regioni ordinarie. Pur ammettendo questa lettura, però, non si deve dimenticare che la disciplina del sistema elettorale regionale ricade nella potestà legislativa concorrente, almeno per quanto riguarda le regioni ordinarie (art. 122, 1° comma, Cost.). Pertanto, nonostante la soppressione, nel novellato testo dell'art. 117, della potestà concorrente tra Stato e regioni, la regolamentazione del sistema elettorale regionale avrebbe dovuto continuare ad essere oggetto di leggi regionali —stante l'art. 122 Cost. per questa parte non modificato— ma pur sempre nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale.

35. Il nuovo art. 117 ridisciplinava il rapporto tra Stato e regioni intervenendo, in particolare, sulla lista delle materie riservate alla legislazione statale e alla legislazione regionale, sopprimendo la potestà legislativa concorrente e introducendo la c.d. clausola di supremazia statale.

Accanto ai profili formali e di tecnica legislativa, per niente secondari, vi erano quelli più propriamente di carattere sostanziale. Se nel nuovo disposto dell'art. 70 Cost., il richiamo alle minoranze linguistiche sembrava ragionevolmente riferirsi a tutte le comunità di lingua e cultura minoritaria elencate nell'art. 2 della menzionata legge 482/1999, nel riformato testo dell'art. 117, invece, a quali tipologie minoritarie si rivolgevano le leggi regionali che potevano essere adottate “in materia di rappresentanza”? In altre parole, a quali “minoranze linguistiche” si riferiva il legislatore costituzionale? Molto probabilmente alle sole minoranze storiche o autoctone; avrebbero, cioè, dovuto escludersi le c.d. nuove minoranze composte da immigrati (cittadini UE o extra UE), quantunque regolarmente e stabilmente residenti sul territorio della penisola. Gli immigrati, infatti, non essendo cittadini italiani, sono tuttora privi dell'elettorato sia attivo che passivo, tanto nelle competizioni elettorali amministrative che politiche, e dunque non avrebbero titolo per essere rappresentati negli organi legislativi, né dello Stato né delle regioni. Anche così delimitato il novero delle minoranze linguistiche, rimaneva tuttavia l'interrogativo: a quali minoranze storiche andava riconosciuta la rappresentanza politica? A tutte quelle menzionate dalla legge 482/1999 o soltanto ad alcune, come le c.d. minoranze linguistiche riconosciute, secondo la terminologia desueta eppure tuttora impiegata nella legge elettorale approvata dalla Camera dei deputati (l. 52/2015), che intende rivolgersi con quella locuzione alle comunità tedesca e francese stanziate nei territori delle rispettive regioni speciali del Trentino Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*?

Infine, sempre sul piano sostanziale, se l'obiettivo era quello di valorizzare la condizione giuridica delle minoranze linguistiche, non si comprende la scelta di avere dato risalto al solo profilo rappresentativo. È noto, infatti, che la rappresentanza politica non esaurisce la vasta gamma dei meccanismi di tutela minoritaria che possono spaziare dalla promozione degli aspetti culturali, al riconoscimento di forme di autonomia territoriale, alla previsione di determinati usi pubblici delle lingue minoritarie, fino al conferimento della co-ufficialità degli idiomi minoritari alla lingua di Stato a livello locale o nazionale. Tutte garanzie, peraltro, che l'ordinamento italiano —per quanto in maniera asimmetrica, come esposto in precedenza— ha da tempo enucleato allo scopo di promuovere la conservazione e la valorizzazione delle minoranze linguistiche storiche, ai sensi dell'art. 6 Cost. e della legge 482/1999. Al punto che vi era da dubitare della reale necessità di introdurre nel testo costituzionale ulteriori previsioni sull'argomento.

Ad ogni modo, la bocciatura della riforma costituzionale da parte del corpo elettorale ha fugato le numerose perplessità di cui si è accennato, lasciando inalterato lo *status quo*, anche per quanto riguarda il regime giuridico delle minoranze linguistiche.

9. La normativa italiana nel contesto internazionale ed europeo. Cenni

L'art. 6 Cost. è inquadrato perfettamente nell'ambito delle normative internazionali. Anzi, a ben vedere, al momento della sua adozione, la "Costituzione italiana delle minoranze" si poneva come antesignana rispetto alle acquisizioni che sarebbero maturate, qualche tempo dopo, in seno alla comunità internazionale e nelle istituzioni regionali europee, a vario titolo coinvolte nella protezione del principio di non discriminazione e dei diritti umani fondamentali, inclusi i diritti minoritari.³⁶

Limitandoci agli strumenti più significativi assunti dalle Nazioni Unite e ai quali l'Italia si è progressivamente conformata, è sufficiente citare il Patto sui diritti civili e politici del 1966, ratificato con la legge 881/1977, che contiene una specifica clausola per la tutela positiva degli appartenenti alle minoranze etniche, linguistiche e religiose (art. 27), e la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (1992). Più recentemente, va segnalata la ratifica, rispettivamente con la legge 167/2007 e la legge 19/2007, delle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) e per la protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), le quali sviluppino, dotandole di efficacia obbligatoria, le previsioni racchiuse nella Dichiarazione universale sulla diversità culturale (2001). Questi documenti evidenziano il legame indissolubile tra i concetti di cultura, diritti culturali, identità, diversità linguistica e culturale, concetti la cui implementazione è indispensabile alla piena realizzazione delle libertà fondamentali, oltre che della democrazia, del pluralismo, della coesione sociale, della pace e della sicurezza a livello locale, nazionale ed internazionale.

36. Sul regime internazionale e sovranazionale di protezione delle identità minoritarie, cfr., in particolare, Palici di Suni, *Intorno alle minoranze*, 165 ss.; Palermo, Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, 97 ss.

Nella dimensione regionale, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Unione europea si adoperano, con diversa intensità ed efficacia, per garantire in condizioni di uguaglianza il godimento dei diritti fondamentali, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, vengono principalmente in considerazione la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU, 1950), ratificata dall'Italia con la legge 848/1955, che sancisce il divieto di discriminazioni per ragioni linguistiche e di appartenenza a una minoranza nazionale (art. 14), il Protocollo n. 12 aggiunto alla CEDU nel 2000 (art. 1, che ribadisce l'art. 14 CEDU), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992), che l'Italia ha soltanto firmato nel 2000,³⁷ e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995) ratificata con la legge 302/1997. Anche l'OSCE ha elaborato numerosi strumenti di *soft law* a tutela delle minoranze nazionali: nei contenuti dell'Atto Finale di Helsinki (1975) e successivamente nei c.d. Seguiti di Helsinki, i documenti conclusivi delle varie riunioni hanno ribadito il dovere degli Stati aderenti, tra i quali l'Italia, di prendere le misure legislative, amministrative e giudiziarie necessarie alla realizzazione della eguaglianza, sia formale che sostanziale, nonché di stabilire le premesse necessarie per la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali. Infine, nell'ambito dell'Unione europea, accanto a numerose risoluzioni adottate a partire dagli anni '80 del secolo scorso dal parlamento europeo e omettendo di considerare il diritto derivato, occorre, in particolare, menzionare la Carta dei diritti fondamentali (2000), ora richiamata dal Trattato sull'Unione europea (2007) (art. 6 TUE), che sancisce il rispetto da parte dell'UE della "diversità culturale, religiosa e linguistica" (art. 22), in aggiunta al principio di non discriminazione sulla base, tra l'altro, dell'origine etnica, della lingua e dell'appartenenza a una minoranza nazionale (art. 21). Peraltro, il rispetto dei diritti umani, tra cui i diritti delle persone appartenenti a minoranze, costituisce uno dei valori fondanti dell'Unione che sono comuni agli Stati membri (art. 2 TUE) e devono essere condivisi dagli Stati candidati all'ingresso nell'UE (art. 49 TUE).

La tendenziale debolezza del sistema internazionale e regionale di protezione delle situazioni minoritarie, imputabile alla veste giuridica di taluni strumen-

37. Nell'attuale legislatura (la XVII, iniziata nel 2013) è ripreso il dibattito parlamentare per la ratifica della Carta, ma la questione più dibattuta e delicata riguarda quali lingue ammettere a tutela.

ti normativi ma soprattutto —anche in presenza di norme pattizie, come le citate Convenzioni promosse negli anni '90 dal Consiglio d'Europa— alla predisposizione di poco efficaci istanze di verifica degli adempimenti statali, non deve indurre ad una svalutazione o scarsa considerazione dei contenuti e degli effetti, quanto meno politici, delle indicazioni rivolte ai governi nazionali.

Diverso è il discorso con riferimento a quegli strumenti convenzionali, la cui osservanza risulta assistita dalla predisposizione di appositi meccanismi giurisdizionali, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Se è agevole immaginare, come di fatto è accaduto in questi decenni, un ruolo particolarmente attivo della Corte di Strasburgo che non esita a utilizzare il parametro dell'art. 14 CEDU ogni volta che venga in considerazione una violazione del principio di non discriminazione in base alla lingua o all'appartenenza ad una minoranza nazionale, meno copiosa, ma pur sempre significativa, si è rivelata la *case-law* della Corte di Lussemburgo, la quale, intervenendo a tutela della parità di trattamento e della libera circolazione dei cittadini dell'UE, ha ammesso l'estensione della normativa italiana dettata a tutela delle minoranze alloglotte anche a favore dei cittadini dell'UE che si trovino a circolare o a soggiornare temporaneamente sul territorio italiano. Viceversa, la medesima Corte ha ritenuto sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, e quindi illegittima, la richiesta di esibizione del c.d. patentino di bilinguismo come requisito per la partecipazione a concorsi presso enti pubblici della provincia di Bolzano a cittadini europei, che siano in grado di dimostrare con altri certificati le proprie competenze linguistiche.³⁸

Risulta chiaro, da questi esempi, il contributo, importante e autorevole, che le Corti sovranazionali sono in grado di offrire all'interpretazione, al consolidamento e alla circolazione dei modelli nazionali di protezione delle situazioni minoritarie, favorendosi in tale modo l'avvicinamento delle normative dei diversi Stati, che —in quanto membri del Consiglio d'Europa e dell'UE— sono tenuti a condividere un nucleo di valori comuni, come sono quelli di uguaglianza e non discriminazione, tolleranza e rispetto delle diversità, pace, solidarietà e giustizia.

38. Ci si riferisce, con riguardo alle pronunce che hanno interessato l'Italia, ai casi *Bikel e Franz* (sent. 24/11/1998, causa C-274/96), *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer vs Katerina Pokorná* (sent. 27/3/2014, causa C-322/13), nonché a *Roman Angonese vs Cassa di Risparmio* (sent. 6/6/2000, causa C-281/98).

10. Le minoranze linguistiche storiche di fronte alle sfide dell'immigrazione e dell'internazionalizzazione. Conclusioni

Le comunità linguistiche autoctone, in Italia come nella generalità dei Paesi pluralisti, plurilingui ed economicamente sviluppati, si trovano oggi di fronte ad una duplice sfida.³⁹

Da un lato, esse avvertono la “minaccia” derivante dalla condivisione del loro spazio tradizionale, sia fisico che immateriale, con le c.d. nuove minoranze e le loro lingue. Si tratta, come accennato, delle comunità composte da immigrati, provenienti da paesi che non appartengono all'Unione europea e regolarmente soggiornanti, i quali vorrebbero potersi integrare appieno nella società di accoglienza, magari facendosi raggiungere dai propri familiari, senza con ciò dover rinunciare alla loro identità storica, linguistica, culturale e religiosa. È agevole intuire come il radicamento di comunità di immigrati possa rischiare di alterare gli equilibri (non soltanto demografici) locali se sul medesimo territorio risiedono comunità di antico insediamento, portatrici di un proprio patrimonio di lingua e cultura, talora lungamente preservato e strenuamente difeso.

Dall'altro lato, le lingue delle minoranze autoctone sono costrette a misurarsi —almeno fuori dal Regno Unito— con la progressiva diffusione della lingua inglese, quale lingua dell'istruzione universitaria e specialistica, della formazione professionale, della finanza e dei mercati, della comunicazione nei rapporti di lavoro sia pubblici che privati.

Può risultare comprensibile, in simili frangenti, la scelta di valorizzare la lingua nazionale (accanto ad altri fattori identitari della nazione), quale simbolo dell'unità e dell'identità di un popolo, ancorché linguisticamente eterogeneo. In proposito, va detto che in assenza di un formale riconoscimento in Costituzione, proprio dall'art. 6 si evince —in modo chiaro, quantunque per implicito— la presa d'atto dell'esistenza, in Italia, di una collettività maggioritaria di lingua e cultura italiana.

39. Si pensi, ad esempio, al Belgio, alla Spagna, ma anche alla Svizzera e al Canada. Per maggiori approfondimenti su queste dinamiche, cfr. Piergigli, “Le minoranze linguistiche storiche”, 1-34.

Più in generale, allora, rispetto ai fenomeni ora evocati, quali strumenti si stanno attivando nell'ordinamento italiano per provare a conciliare obiettivi in apparenza confliggenti, quali la tutela delle minoranze autoctone, l'integrazione linguistica e sociale delle nuove minoranze, la salvaguardia della lingua ufficiale nazionale? E ancora, come si pone l'art. 6 Cost. di fronte a queste sfide?

La riforma della legislazione in materia d'immigrazione ha introdotto, da alcuni anni, il requisito del superamento di un test di conoscenza della lingua italiana per gli stranieri extra UE, legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato e aspiranti al rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo⁴⁰. Inoltre, l'apprendimento della lingua italiana è previsto nel c.d. accordo d'integrazione che lo straniero, in possesso di regolare titolo di soggiorno, è tenuto a sottoscrivere al momento dell'ingresso in Italia.⁴¹ Dunque, la lingua per l'integrazione è sicuramente l'italiano, tanto per gli adulti che per i minori extra UE,⁴² ma in taluni contesti territoriali può essere utile conoscere anche la lingua locale, quantunque minoritaria a livello nazionale. Nelle regioni in

40. L'introduzione del requisito di conoscenza dell'italiano nel testo unico sull'immigrazione (art. 9 d. lgs. 286/1998, modif. con l. 94/2009, e d.m. 4 giugno 2010) trova riscontro nelle analoghe previsioni recentemente approvate o riformate, per la verità in senso progressivamente restrittivo, da parte di numerosi paesi europei in attuazione della dir. 2003/109/CE che rinvia sul punto alla discrezionalità degli Stati membri (art. 5). Variamente modulati ed eventualmente affiancati da una verifica di conoscenza della storia, dei valori e delle istituzioni del paese ospitante, i test linguistici rispondono ovunque allo scopo dichiarato di agevolare l'inclusione degli stranieri regolari nella società ospitante, non senza lasciar trapelare — a seconda della struttura, dei contenuti e dell'esito del test linguistico, nonché del livello di conoscenza richiesto — l'intenzione di controllare e contenere i flussi migratori da paesi terzi, proteggere le frontiere e salvaguardare la sicurezza nazionale, selezionare la popolazione immigrata. Per una ricostruzione del tema, anche nel diritto comparato, cfr. Piergigli, "Integrazione linguistica".

41. All'atto dell'ingresso regolare in Italia, lo straniero extra UE è tenuto dal 2012, a sottoscrivere un accordo e ad avviare un percorso d'integrazione che prevede, tra l'altro, la frequenza di un corso gratuito per acquisire le conoscenze di base su lingua, cultura e principi dell'ordinamento (art. 4-bis d.P.R. 286/1998 e d.P.R. 179/2011).

42. In realtà, per i minori stranieri, la principale forma d'integrazione linguistica dovrebbe trovare realizzazione nelle aule scolastiche. Infatti, "i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica" (art. 38, 1° comma d. lgs. 286/1998), non rilevando in alcun modo il fatto che essi siano apolidi, stranieri, cittadini extra UE o figli di cittadini extra UE a loro volta regolari, irregolari, senza cittadinanza, rifugiati o richiedenti asilo. I minori stranieri devono poter fruire delle prestazioni scolastiche che la legge italiana, a partire dal dettato

cui, accanto alla lingua italiana, sono parlati idiomi tradizionali ovvero dotati del carattere della co-ufficialità, il legislatore regionale si è preoccupato di valorizzare queste peculiarità mediante la previsione di iniziative dedicate all'apprendimento della lingua locale per i cittadini stranieri che risiedono nelle rispettive aree territoriali. Così, in Friuli-Venezia Giulia, viene promosso l'insegnamento del friulano per gli immigrati presenti nelle aree delimitate (art. 18, 3° comma, l. reg. 29/2007), mentre la "conoscenza delle lingue ufficiali della provincia" di Bolzano costituisce uno degli obiettivi da realizzare a favore dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio (art. 1, 3 comma, lett. b), l. prov. 12/2011) e la "promozione delle competenze linguistiche nelle lingue provinciali italiano, tedesco e ladino" rientra tra gli interventi diretti all'integrazione linguistica e culturale delle cittadine e dei cittadini stranieri (art. 7, 2° comma, l. prov. 12/2011). In particolare, nella provincia di Bolzano la presenza degli immigrati è in costante aumento negli ultimi anni, ed i genitori stranieri che iscrivono i propri figli a scuola, ove vige il regime di separatismo linguistico, devono scegliere la lingua di insegnamento, che è quella tedesca oppure italiana, ad eccezione delle scuole ubicate nelle valli ladine in cui è previsto un insegnamento trilingue. Adulti e minori potranno dedicarsi allo studio della lingua localmente più diffusa oppure decidere di imparare l'italiano, ferma restando naturalmente la facoltà di apprendere entrambe le lingue.⁴³ È questa una situazione che si riscontra in termini analoghi anche all'estero, in quei contesti territoriali caratterizzati dalla compresenza di minoranze o gruppi linguistici autoctoni, specie se l'ordinamento riconosce il bi-trilinguismo in ambito locale o nazionale.

Ma, come accennato, la presenza stabile di comunità d'immigrati non è l'unica sfida con la quale le minoranze autoctone e la comunità nazionale, con

costituzionale (art. 34 Cost.), garantisce a "tutti" facendone addirittura oggetto di un obbligo per gli individui e per le istituzioni.

43. Sebbene non assimilabile alla situazione altoatesina, anche nella provincia di Trento il legislatore appare orientato all'adozione di un modello che, oltre a tutelare la ladinità, intende promuovere la reciproca comprensione "con le persone non appartenenti alla popolazione ladina" e a valorizzare "il pluralismo culturale e linguistico della provincia autonoma di Trento in collaborazione con le altre comunità di minoranza linguistica" (art. 2 l. prov. Trento 1/2010). In tale modo, il legislatore trentino si dimostra consapevole della complessità sociale, linguistica e culturale del proprio territorio e disposto alla tutela anche di comunità non-ladine, in ipotesi formate da non-cittadini italiani. La l. prov. 1/2010 ha approvato lo statuto del *Comun General de Fascia* (su cui v. *supra* nel testo). A commento delle potenzialità della legge citata, cfr. Toniatti, "Il Trentino", 297-298.

i rispettivi patrimoni di lingua e cultura, devono confrontarsi. Gli inarrestabili fenomeni d'internazionalizzazione e globalizzazione hanno contribuito a determinare il privilegio delle lingue economicamente più forti e, in particolare, dell'inglese sia sulle lingue minoritarie che sulla lingua nazionale. A conferma di ciò, basti richiamare la questione, approvata al vaglio della Corte costituzionale (sent. 42/2017) e concernente l'organizzazione da parte del Politecnico di Milano di corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, che viene qualificata "lingua ufficiale di erogazione" dei corsi di studio.⁴⁴ Il giudice costituzionale, pur nell'assoluzione della legge di riforma universitaria (c.d. legge Gelmini) sulla cui base il Politecnico aveva assunto la propria delibera, ha voluto ribadire la centralità e la primazia della lingua italiana, la quale rischia effettivamente di essere "insidiata" sotto molteplici profili —per riprendere le parole della Corte (punto 3.1 cons. dir.)— dai fenomeni della globalizzazione e del plurilinguismo della società contemporanea, oltre che dal rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei. Pertanto, il monito che si coglie nitidamente dall'interpretazione della Corte costituzionale è quello secondo cui le università, nell'ambito della loro autonomia, ben possono attivare singoli insegnamenti —anche esclusivamente— in lingua straniera, secondo criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, ma non organizzare in una lingua diversa dall'italiano interi corsi di studio. In questa ipotesi, infatti, le legittime finalità dell'internazionalizzazione finirebbero per ridurre la lingua italiana all'interno dell'università "a una posizione marginale e subordinata, obliterando quella funzione, che le è propria, di vettore della storia e dell'identità della comunità nazionale, nonché il suo essere, di per sé, patrimonio culturale da preservare e valorizzare" (punto 4 cons. dir.).

44. Il giudice amministrativo in primo grado aveva annullato la delibera dell'Ateneo milanese (TAR Lombardia, sez. III, 25/5/2013, n. 1348), ribadendo l'ufficialità della lingua italiana anche nell'insegnamento universitario, poiché "l'internazionalizzazione delle Università deve essere compiuta rispettando il primato della lingua italiana", mentre, in secondo grado, il Consiglio di Stato non giudicava illegittima la delibera del Politecnico (Cons. Stato, sez. VI, 22/1/2015, n. 242), ma sollevava l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 2, 2° comma, lett. l) l. 240/2010 sulla riforma universitaria, per violazione degli artt. 3, 33 e 6 Cost. (ord. n. 88/2015). Come riferito nel testo, la Corte costituzionale si è pronunciata, con articolate argomentazioni, per l'infondatezza della questione (sent. 42/2017). In dottrina, su questa vicenda, oltre a AA.VV. *Uso della lingua italiana*, cfr. Maraschio, De Martino, *Fuori l'italiano dall'Università?*; Milani, "Il Tar Lombardia"; Caretti, Cardone, "Ufficialità della lingua italiana", 1223 ss.; De Minico, "Inglese vs italiano", 189 ss.; Cardone, "Tre questioni costituzionali"; Napoli, "L'internazionalizzazione delle Università italiane".

Nonostante le profonde trasformazioni sociali degli ultimi decenni impongano l'intervento del legislatore e dei giudici, non sembra potersi dubitare che l'art. 6, con il suo contenuto garantista e promozionale, conservi intatta la sua attualità e debba continuare a considerarsi un «principio» supremo della Costituzione materiale, come tale non derogabile neppure da parte di norme dotate di natura costituzionale in senso formale». ⁴⁵ È tuttavia opportuna ed auspicabile un'interpretazione evolutiva del precetto costituzionale, in grado cioè di ricomprendere, almeno per taluni profili, le esigenze avanzate dalle nuove identità minoritarie.

Una apertura, questa, che affiora tra le righe di una pronuncia della Corte costituzionale sopra richiamata (sent. 170/2010) e che si riscontra altresì nelle posizioni assunte da diversi organismi internazionali preposti ad attività di consulenza e monitoraggio sulla tutela delle minoranze linguistiche nazionali o autoctone, in attuazione di trattati e convenzioni. Basti pensare all'Osservazione generale del Comitato ONU sui diritti umani (1994) per proseguire, più recentemente, con le opinioni espresse nell'ambito del Consiglio d'Europa dalla c.d. Commissione di Venezia e dall'*Advisory Committee* sulla citata Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fino ai rapporti dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali che opera nel sistema OSCE. ⁴⁶ Dalle loro valutazioni emerge che le situazioni minoritarie meritevoli di attenzione non si esauriscono nelle minoranze storiche, potendosi estendere le previsioni di salvaguardia e promozione, formalmente dettate per i membri delle minoranze nazionali, etniche o linguistiche, alle comunità degli immigrati, sebbene di più recente formazione e non formate da cittadini dello Stato, secondo quanto peraltro lascia intendere il rapporto esplicativo della stessa Convenzione-quadro. Il requisito della *cittadinanza* viene sostituito con quello della *presenza* sul territorio che legittimerebbe l'adozione di politiche di riconoscimento e garanzia almeno di *alcuni* diritti linguistici. ⁴⁷

45. Sono le parole di Pizzorusso, "Art. 6", 305.

46. Per questi riferimenti, cfr. Medda-Windischer, "Integration of new and old minorities"; v., inoltre, Craig, "The Framework Convention", 307 ss.

47. Secondo il Comitato ONU sui diritti umani, gli Stati parti non possono riservare l'esercizio dei diritti enunciati nell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ai soli cittadini, né ai residenti permanenti sui rispettivi territori, in quanto anche i lavoratori migranti o gli individui che si trovano temporaneamente sul territorio di uno Stato parte e che sono membri di gruppi minoritari hanno il diritto di non essere privati dei diritti sanciti

Certamente, non sarebbe ammissibile, in Italia come negli ordinamenti che sono abituati a confrontarsi col fenomeno minoritario, un'estensione automatica alle *nuove minoranze* dello statuto giuridico predisposto per le *minoranze storiche*, essendo le prime connotate —anche a voler prescindere dallo *status civitatis* dei propri componenti— da esigenze ed aspirazioni soltanto in parte avvicinabili a quelle delle seconde. Per le minoranze costituite dai migranti e dalle loro famiglie, la salvaguardia della specificità culturale e la previsione di un regime di tutela, eventualmente modulato secondo un criterio personale anziché territoriale, si accompagna a precise richieste di integrazione sociale, linguistica e culturale nel luogo di accoglienza. Due obiettivi apparentemente antitetici, e certamente ambiziosi, ma in realtà due facce della stessa medaglia. Infatti, un processo di effettiva integrazione non dovrebbe prescindere dalla salvaguardia dell'identità linguistica e culturale di una data comunità e dei suoi membri, come sottolineato specialmente in anni recenti da studi e rapporti delle istituzioni UE e dall'OSCE e a dispetto della reticenza serbata su questi profili dai principali documenti internazionali ed europei sullo *status* giuridico dei migranti.

In conclusione, è innegabile, nell'epoca attuale, l'estrema fluidità delle relazioni che possono intercorrere, persino entro un ristretto ambito geografico, tra le lingue praticate dai componenti delle collettività minoritarie (che siano “storiche” oppure “nuove”), localmente stanziati e animate dalla volontà di mantenere, ciascuna, la propria identità culturale. Contestualmente, non si possono ignorare e anzi occorre stimolare, da un lato, il senso della loro appartenenza (originaria o acquisita, rispettivamente) alla comunità maggioritaria o nazionale e, dall'altro lato, la legittima aspirazione di tutti i consociati di non essere esclusi, a causa della scarsa padronanza di più diffusi codici linguistici, dalla rete dei rapporti internazionali. È evidentemente compito del diritto sforzarsi a regolamentare la complessità di queste situazioni, peraltro in costante evoluzione, in modo da individuare un punto di equilibrio, un bilanciamento ragionevole tra esigenze diverse, eppure tutte meritevoli di considerazione e valorizzazione. Un'operazione certamente ardua e delicata che però è necessario compiere, con il contributo sia delle istituzioni che dei cittadini, per non smarrire i valori della eguaglianza e della democrazia, ma al tempo stesso del pluralismo e della diversità linguistica e culturale (oltre

nell'art. 27, così come delle libertà di riunione, di associazione, di espressione. Fa eccezione il godimento di situazioni espressamente riservate ai cittadini, come i diritti politici (Osservazione Generale del 8/4/1994, n. 23 §§ 5.1, 5.2).

che religiosa) sui quali si fonda la Costituzione italiana ed ai quali dichiara di ispirarsi l'Unione europea.

Bibliografia citata

- AA.VV. *Uso della lingua italiana e valori costituzionali. Osservatorio AIC*, n. 1 (2014). <http://www.osservatorioaic.it/uso-della-lingua-italiana-e-valori-costituzionali.html>.
- Anzon Demmig, A. "La Corte apre a 'nuove minoranze'?" *Rivista AIC*, n. 3 (2011): 1-5. <http://www.rivistaaic.it/la-corte-apre-a-nuove-minoranze.html>.
- Bartole, S. "Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche". *Le Regioni*, n. 6 (1999): 1063-1066.
- . "Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale". *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3 (2009): 1764-1771.
- Bartole, S., N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, eds. *La tutela giuridica delle minoranze*. Padova: Cedam, 1998.
- Cardone, A. "Tre questioni costituzionali in tema di ufficialità della lingua italiana e di insegnamento universitario". *Rivista AIC-Osservatorio* (luglio 2015): 1-8.
- Caretti, P., A. Cardone. "Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi dell'esterofilia linguistica (commento a sent. TAR Lombardia n. 1348 del 23 maggio 2013)". *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2 (2013): 1223-1231.
- Cosulich, M. "La tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni a Statuto ordinario: alla ricerca di un modello". In: J. Woelk, S. Penasa, F. Guella, eds. *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*. Padova: Cedam, 2014, 97-115.
- Craig, E. "The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Development of a 'Generic' Approach to the Protection of Minority Rights in Europe?" *Int'l J. on Minority & Group Rights*, n. 17 (2010): 307-325.
- De Minico, G. "Inglese vs italiano tra mercato e diritti fondamentali". *Politica del diritto*, n. 2 (2014): 189-210.
- Delledonne, G. "La Corte costituzionale si pronuncia sulla 'lingua piemontese' fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un

- ‘costituzionalismo regionale’” (2010): 1-9. http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0022_nota_170_2010_delledonne.pdf.
- Galbersanini, C. “La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un’interpretazione evolutiva dell’art. 6 Cost?” *Rivista AIC*, n. 3 (2014): 1-15. <http://www.rivistaaic.it/la-tutela-delle-nuove-minoranze-linguistiche-un-interpretazione-evolutiva-dell-art-6-cost.html>.
- Haider-Quercia, U. “La sentenza n. 170/2010 e la questione della competenza legislativa regionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche”. *Federalismi.it*, n. 15 (2010): 1-10. <http://www.federalismi.it>.
- Lewis Geti, P. “Federalismo linguistico tutela delle minoranze e unità nazionale: Un nemis a l’è tròp e sent amis a basto nen”. *Le Regioni*, n. 4 (2011): 718-730.
- Malfatti, E. “La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti”. *Rivista di diritto costituzionale* (2001): 109-141.
- Maraschio, E., D. De Martino. *Fuori l’italiano dall’Università? Inglese, internazionalizzazione, politica linguistica*. Roma-Bari: Laterza, 2012.
- Medda-Windischer, R. “Integration of new and old minorities in Europe: different or similar policies and indicators?” *Integrim online papers* (2014). <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2014/02/MEDDA-integration-of-new-and-old-minirities.pdf>.
- Milani, G. “Il Tar Lombardia bocchia l’internazionalizzazione ‘a senso unico’ dell’Università: annullata la delibera del Politecnico che prevedeva l’uso esclusivo dell’inglese per lauree magistrali e dottorati”. *Federalismi.it*, n. 20 (2013): 1-7. <http://www.federalismi.it>.
- Napoli, C. “L’internazionalizzazione delle Università italiane tra previsioni legislative e discrezionalità amministrativa: il caso del Politecnico di Milano (Nota a Consiglio di Stato, ordinanza 22 gennaio 2015, n. 242)”. *Federalismi.it*, n. 17 (2015): 1-15. <http://www.federalismi.it>.
- Palermo, F. “La Corte ‘applica’ il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni”. *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3 (2009): 1780-1793.
- Palermo, F., J. Woelk. *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*. Padova: Cedam, 2011.
- Palici di Suni Prat, E. “La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1 (2000): 101-111.
- . *Intorno alle minoranze*. Torino: Giappichelli, 2002.
- . “La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: un ritorno al passato?” *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3 (2009): 1771-1780.

- Panzeri, L. *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*. Milano: Giuffré, 2016.
- Piergigli, V. “La legge 15 dicembre 1999 n. 482 (‘Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche’) ovvero dall’agnosticismo al riconoscimento”. *Rassegna parlamentare*, n. 3 (2000): 623-657.
- . *Lingue minoritarie e identità culturali*. Milano: Giuffré, 2001.
- . “Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo”. *Federalismi.it*, n. 22 (2013): 1-25. <http://www.federalismi.it>.
- . “Le minoranze linguistiche storiche nell’ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l’immigrazione e l’internazionalizzazione?” *Federalismi.it*, n. 8 (2015): 1-34. <http://www.federalismi.it>.
- Pizzorusso, A. *Le minoranze nel diritto pubblico interno*. Milano: Giuffré, 1967.
- . “Art. 6”. *Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 296-321.
- . “Minoranze etnico-linguistiche”. *Enciclopedia del diritto*. XXVI. Milano: Giuffré, 1976, 527-558.
- Toniatti, R. “Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati”. In: T. Bonazzi, e M. Dunne, eds. *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*. Bologna: Il Mulino, 1994, 273-307.
- . “Il Trentino quale laboratorio del diritto delle diversità: le ‘piccole minoranze’ come minoranze garantite”. In: J. Woelk, S. Penasa, F. Guella, eds. *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*. Padova: Cedam, 2014, 295-320.